

Признано не подлежащим применению постановлением Пленума от
27.09.2016 г. № 36



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
№ 2**

г. Москва

10 февраля 2009 г.

**О практике рассмотрения судами дел об оспаривании
решений, действий (бездействия) органов государственной
власти, органов местного самоуправления, должностных лиц,
государственных и муниципальных служащих**

(с изменением, внесенным постановлением Пленума от 9 февраля
2012 г. № 3)

В целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет дать судам следующие разъяснения:

1. В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации и главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) граждане и организации вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в результате которых, по мнению указанных лиц, были нарушены их права и свободы или созданы препятствия к осуществлению ими прав и свобод либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность или они незаконно привлечены к ответственности.

К решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных,

муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина).

К действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих по смыслу главы 25 ГПК РФ относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

2. По правилам, установленным главой 25 ГПК РФ, могут быть оспорены решения, действия (бездействие):

федеральных органов государственной власти: представительного (законодательного) органа Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», указами Президента Российской Федерации о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, а также территориальных органов, созданных федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий;

органов государственной власти субъекта Российской Федерации: законодательного (представительного) органа, высшего исполнительного органа и иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и на основании нормативного правового акта органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации и (или) его высшего должностного лица;

органов местного самоуправления: представительного органа муниципального образования, местной администрации и иных органов, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

3. К должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены по правилам главы 25 ГПК РФ, следует относить лиц, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц. Заявление гражданина, находящегося в служебной зависимости от лиц, решение, действие (бездействие) которых им оспаривается, рассматривается судом по правилам главы 25 ГПК РФ лишь в случае, когда это прямо предусмотрено законом (например, частью 3 статьи 254 ГПК РФ).

К должностным лицам, в частности, относятся:

лица, замещающие государственные должности Российской Федерации (должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов), лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации (должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации), лица, замещающие муниципальные должности (выборные должностные лица местного самоуправления, а также лица, замещающие эти должности по контракту);

должностные лица службы судебных приставов, исполняющие судебные постановления или постановления иных органов, а также должностные лица службы судебных приставов, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов;

должностные лица органов прокуратуры, решения, действия (бездействие) которых не подлежат оспариванию в порядке уголовного судопроизводства, а также в порядке производства по делам об административных правонарушениях (например, в ходе проверок при осуществлении надзора за исполнением законов);

должностные лица органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов, в частности государственные инспекторы труда (статья 359 Трудового кодекса Российской Федерации, далее – ТК РФ), государственные инспекторы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации (статья 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

4. В соответствии с положениями, закрепленными в статьях 1, 8, 9, 10, 12 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», к федеральным государственным служащим относятся

граждане, осуществляющие на основании контракта профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы (федеральной государственной гражданской службы, военной службы, правоохранительной службы), учрежденных федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, входящих в Реестр должностей федеральной государственной службы, утвержденный Президентом Российской Федерации, и получающие вознаграждение за счет средств федерального бюджета. К государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации относятся граждане, осуществляющие на основании контракта профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, учрежденных законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, входящих в реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, утвержденный законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, и получающие вознаграждение за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (статьи 1, 8, 9, 10, 12 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»).

Согласно положениям статей 1, 2, 6, 7, 10 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальными служащими являются граждане, осуществляющие на постоянной основе на основании контракта профессиональную деятельность на должностях муниципальной службы, которые установлены муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации, и получающие денежное содержание за счет средств местного бюджета.

При этом необходимо иметь в виду, что в федеральных органах государственной власти, иных федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями соответственно государственной и муниципальной службы (пункт 6 статьи 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», часть 2 статьи 10 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Решения, действия (бездействие) лиц, занимающих такие должности, не подлежат оспариванию по правилам главы 25 ГПК РФ.

5. В порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, рассматриваются и разрешаются также иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральными законами к компетенции судов общей юрисдикции, в частности об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, которые не являются органами государственной власти и органами местного самоуправления, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления и принимают решения, носящие

обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены (например, дела об оспаривании решений квалификационных коллегий судей (статья 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»), решений призывных комиссий (пункт 7 статьи 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», статья 15 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе»); дела об оспаривании решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, связанных с согласованием и разрешением на размещение, проектирование, строительство, реконструкцию, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию, консервацию и ликвидацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, по мотиву нарушения прав и свобод заявителя, создания препятствия к их осуществлению; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, нарушающих право граждан и организаций на доступ к информации (пункт 6 статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

По правилам, предусмотренным главой 25 ГПК РФ, рассматриваются также дела об оспаривании решений, действий (бездействия) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принятых, совершенных при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных государственно-властных полномочий.

К таким лицам, в частности, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации, государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов (статьи 2, 21, 26, 32 Федерального закона «О техническом регулировании»), государственные учреждения, подведомственные федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости (статья 3 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»).

6. В соответствии с частью 3 статьи 22 ГПК РФ судам общей юрисдикции подведомственны дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, за исключением дел, отнесенных федеральным конституционным законом или федеральным законом к ведению арбитражных судов.

В судах общей юрисдикции независимо от состава участников правоотношений, из которых возникло требование, не могут рассматриваться дела об оспаривании отказа в государственной регистрации, уклонения от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (пункт 3 части 1 и часть 2 статьи 33 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, далее – АПК РФ). Однако дела об оспаривании отказа в государственной регистрации некоммерческих

организаций, в частности общественных объединений, религиозных организаций, политических партий, уклонения от такой регистрации подведомственны судам общей юрисдикции (пункт 5 статьи 23¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях», статьи 23, 42, 44 Федерального закона «Об общественных объединениях», статьи 12, 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях», статья 20 Федерального закона «О политических партиях»). Вопрос о подведомственности дел об оспаривании отказа в государственной регистрации редакции средства массовой информации или уклонения от такой регистрации подлежит разрешению в зависимости от организационно-правовой формы юридического лица, в которой организуется редакция (статья 19 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»).

Согласно положениям части 2 статьи 27, пункта 2 статьи 29 и части 1 статьи 197 АПК РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать и разрешать дела об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, в том числе судебных приставов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. При применении указанных положений необходимо учитывать, что действующее законодательство не относит к индивидуальным предпринимателям нотариусов, занимающихся частной практикой, адвокатов (статьи 3 и 4 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, статьи 10, 12, 15 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

7. В порядке главы 25 ГПК РФ суды не вправе рассматривать дела об оспаривании следующих решений, действий (бездействия), связанных с применением норм уголовного и уголовно-процессуального права, а также норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ):

решений, действий (бездействия), совершенных указанными в статье 123 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) лицами и связанных с применением норм уголовного и уголовно-процессуального права при осуществлении производства по конкретному уголовному делу (включая досудебное производство). Вместе с тем в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, могут быть оспорены действия должностных лиц, совершенные ими при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий и не подлежащие обжалованию в порядке уголовного судопроизводства, а также действия должностных лиц оперативно-розыскных органов, 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 «Об оперативно-розыскной деятельности»);

решений, действий (бездействия), связанных с разрешением уполномоченными органами вопроса об освобождении от уголовной ответственности (в частности, об обжаловании лицом, отбывшим наказание, неприменения в отношении него акта об амнистии);

прямо названных в УПК РФ решений и действий, которые не связаны с каким-либо возбужденным уголовным делом: постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (часть 1 статьи 125 УПК РФ), отказа в приеме сообщения о преступлении (часть 5 статьи 144 УПК РФ), решения Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителя о выдаче лица (статья 463 УПК РФ);

решений, для которых главой 30 КоАП РФ установлен порядок их обжалования, в частности постановлений по делам об административных правонарушениях (в том числе их обжалования по мотиву неразрешения в постановлении указанного в части 3 статьи 29.10 КоАП РФ вопроса об изъятых вещах и документах, о вещах, на которые наложен арест), а также определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;

решений, действий (бездействия), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении). В этом случае доводы о недопустимости конкретного доказательства либо применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут быть изложены как в ходе рассмотрения дела, так и в жалобе на постановление или решение по делу об административном правонарушении. Однако если производство по делу об административном правонарушении прекращено, то действия, совершенные при осуществлении производства по этому делу, повлекшие за собой нарушение прав и свобод гражданина или организации, создание препятствий к осуществлению ими прав и свобод, незаконное возложение какой-либо обязанности после прекращения производства по делу, могут быть оспорены по правилам главы 25 ГПК РФ. В таком же порядке могут быть оспорены действия должностных лиц в случае, когда дело об административном правонарушении не возбуждалось.

Вместе с тем дела по жалобам содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых, а также лиц, осужденных к лишению свободы, на действия администрации следственных изоляторов или исправительных учреждений, связанные с ненадлежащими условиями содержания (например, необеспечение осужденных надлежащей медицинской помощью), а также на решения о применении администрацией следственных изоляторов или исправительных учреждений мер дисциплинарного взыскания рассматриваются по правилам главы 25 ГПК РФ.

Несоблюдение лицом, уполномоченным разрешать конкретные процессуальные вопросы, требований УПК РФ и КоАП РФ о необходимости вынесения по результатам их рассмотрения тех или иных процессуальных документов (например, направление письма вместо процессуального документа) само по себе не может повлиять на вид судопроизводства, в котором подлежит обжалованию (оспариванию) документ, вынесенный по результатам рассмотрения процессуального вопроса.

8. Не подлежат рассмотрению по нормам главы 25 ГПК РФ дела:

об оспаривании лицами, указанными в части 1 статьи 259 ГПК РФ, решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации (порядок производства по таким делам определен главой 26 ГПК РФ);

о внесении исправлений и изменений в записи актов гражданского состояния, если органы местного самоуправления, наделенные в установленном порядке с учетом положений пункта 2 статьи 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния, при отсутствии спора о праве отказались внести исправления или изменения в произведенные записи (порядок производства по таким делам определен главой 36 ГПК РФ);

об оспаривании нотариальных действий, в том числе совершенных главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений, уполномоченными должностными лицами, или об отказе в совершении этих действий названными лицами (порядок производства по таким делам определен главой 37 ГПК РФ).

9. Судам следует иметь в виду, что правильное определение ими вида судопроизводства (исковое или по делам, возникающим из публичных правоотношений), в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, несогласных с решением, действием (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (например, подача заявления в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, или подача искового заявления).

10. Нормы ГПК РФ не допускают возможности оспаривания в порядке главы 25 этого Кодекса решений и действий (бездействия) органов управления организациями и их объединениями, общественными объединениями, политическими партиями, а также их руководителей, поэтому такие дела должны рассматриваться по правилам искового производства, в том числе и в случаях, когда заявитель ссылается на

положения Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

11. Родовая подсудность дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, в том числе воинских должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется в соответствии со статьями 24 – 27, частями 2 и 3 статьи 254 ГПК РФ, пунктом 1 части 3 статьи 9, статьями 14 и 22 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации».

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации; дела об оспаривании постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о прекращении их отставки. Дела об оспаривании ненормативных актов Президента Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, рассматриваются Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов рассматривают дела об оспаривании решений, действий (бездействия), связанные с государственной тайной, в том числе об оспаривании отказа в разрешении на выезд из Российской Федерации в связи с тем, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну; дела об оспаривании постановлений квалификационных коллегий судей, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о прекращении их отставки. Окружные (флотские) военные суды рассматривают гражданские дела об оспаривании военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений, связанные с государственной тайной.

Районными судами рассматриваются все дела об оспаривании решений, действий (бездействия), не отнесенные статьей 27 ГПК РФ и пунктом 1 части 3 статьи 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» к подсудности Верховного Суда Российской Федерации, не отнесенные статьей 26 ГПК РФ к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов, а также не отнесенные статьями 7, 14 и 22 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» к подсудности военных судов. Гарнизонными военными судами рассматриваются все дела об оспаривании военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, действий (бездействия) органов военного

управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений, не отнесенные к подсудности Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и окружных (флотских) военных судов.

Мировые судьи не вправе рассматривать дела данной категории (в том числе об оспаривании постановлений должностного лица службы судебных приставов, его действий (бездействия) по исполнению исполнительного документа, выданного мировым судьей), как не отнесенные законом к их подсудности (статья 23 ГПК РФ).

Установленная частью 2 статьи 254 ГПК РФ родовая подсудность не может быть изменена по соглашению заявителя и органа (лица), принявшего оспариваемое решение, совершившего оспариваемое действие (бездействие).

12. Судам необходимо иметь в виду, что в качестве заявителей по данной категории дел могут выступать граждане и должностные лица, а в качестве заявителей-организаций – не только коммерческие и некоммерческие организации, но и органы государственной власти, органы местного самоуправления, оспаривающие обязательные для исполнения ими решения, действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, не связанные с осуществлением заявителями властных полномочий (например, оспаривание органом местного самоуправления отказа регистрирующего органа в государственной регистрации устава муниципального образования или нарушения срока такой регистрации).

В соответствии с частью 1 статьи 46 ГПК РФ граждане или организации вправе обращаться в суд в защиту прав и свобод других лиц по их просьбе либо в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц в случаях, прямо предусмотренных законом. Согласно правилам, закрепленным в статье 398 ГПК РФ, заявителями по этим делам могут также выступать иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации.

13. На основании части 1 статьи 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, за защитой прав и свобод конкретного гражданина об оспаривании решений, действий (бездействия), в результате которых для него наступили последствия, названные в статье 255 ГПК РФ, при условии, что гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, а также в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, если такими решениями, действиями (бездействием) нарушены права и свободы этих лиц, созданы препятствия к осуществлению ими прав и свобод или на них незаконно возложена какая-либо обязанность.

14. Заявления по делам данной категории, подсудные районным судам и гарнизонным военным судам, подаются в суд по месту нахождения (по месту фактического расположения) органа государственной власти, органа

военного управления, органа местного самоуправления, должностного лица, в том числе воинского должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются. При этом необходимо иметь в виду, что частью 2 статьи 254 ГПК РФ предусмотрена альтернативная подсудность для заявителей-граждан. Эти лица вправе по своему усмотрению подать заявление об оспаривании решений, действий (бездействия), в результате которых наступили указанные в статье 255 ГПК РФ последствия, в суд по месту своего жительства. Заявитель-гражданин в силу части 2 статьи 441 ГПК РФ не может обратиться в суд по месту своего жительства с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) должностных лиц службы судебных приставов, связанных с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов. Такие заявления подаются в суд, в районе деятельности которого исполняют свои обязанности указанные должностные лица.

Если место нахождения органа или лица не совпадает с территорией, на которую распространяется их компетенция (например, местная администрация расположена вне границ данного муниципального образования), то заявление подается в суд, в районе деятельности которого исполняют свои обязанности указанные орган или лицо.

15. Заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих должно отвечать требованиям, предусмотренным абзацем вторым части 1 статьи 247 и статьями 131 ГПК РФ, в части, не противоречащей особенностям производства по делам данной категории, установленным главами 23 и 25 ГПК РФ. В нем, в частности, должно быть указано, какие решения, действия (бездействие), по мнению заявителя, являются незаконными, какие права и свободы нарушены (осуществлению каких прав и свобод созданы препятствия).

К заявлению об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих необходимо приобщать копию заявления, документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, доверенность или иной документ, удостоверяющий полномочия представителя заявителя, сведения, подтверждающие факт принятия оспариваемых решений, совершение оспариваемых действий или бездействия (часть 1 статьи 246, статья 132 ГПК РФ). При этом необходимо учитывать, что согласно подпункту 9 пункта 1 статьи 333³⁶ Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) прокурор освобожден от уплаты государственной пошлины при обращении в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Установив, что заявление не отвечает указанным требованиям, судья в соответствии с частью 1 статьи 136 ГПК РФ выносит определение об оставлении заявления без движения и назначает разумный срок для исправления его недостатков. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения требований, содержащихся в определении, судья совершает действия, указанные в части второй названной статьи.

16. Согласно части 1 статьи 254 ГПК РФ гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. Таким образом, заявителю принадлежит право выбора порядка (административного, судебного) защиты своих прав и свобод. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что федеральными законами может быть предусмотрен досудебный порядок в отношении оспаривания отдельных решений, действий (бездействия). Например, пунктом 5 статьи 101² НК РФ установлено, что решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, не содержащего признаки административного правонарушения, или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, не содержащего признаки административного правонарушения, может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящем налоговом органе.

17. Судья отказывает в принятии заявления на основании статьи 248 или пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ в случаях, когда:

заявление подлежит рассмотрению и разрешению в ином судебном порядке, то есть рассмотрение заявления неподведомственно суду общей юрисдикции либо заявление подлежит рассмотрению в порядке уголовного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях, а также в порядке апелляционного, кассационного или надзорного производства (оспариваются действия судей, связанные с осуществлением производства по конкретному гражданскому делу). В определении следует указать нормы закона, согласно которым рассмотрение дела об оспаривании данного решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего должно осуществляться в ином судебном порядке. Однако судья не вправе отказать в принятии заявления, если установит, что данное заявление подлежит рассмотрению и разрешению в ином виде гражданского судопроизводства. В этом случае судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления заявления с соблюдением требований ГПК РФ, предъявляемых в отношении соответствующего вида гражданского судопроизводства, при условии, что этим не нарушаются правила подсудности рассмотрения дела (часть 1 статьи 246, часть 3 статьи 247, часть 1 статьи 136 ГПК РФ). Если рассмотрение и разрешение заявленных

требований неподсудно данному суду, заявление возвращается заявителю (часть 1 статьи 246, часть 3 статьи 247, пункт 2 части 1 статьи 135 ГПК РФ);

в заявлении гражданина или организации оспаривается решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, очевидно не затрагивающее их права и свободы, тогда как это обстоятельство является необходимым условием проверки решения, действия (бездействия) в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ (например, заявление организации об оспаривании решения квалификационной коллегии судей о рекомендации гражданина на должность судьи). В случае, когда из заявления не усматривается, что оспариваемое решение, действие (бездействие) явно не затрагивает права и свободы заявителя, судья не вправе отказать в принятии такого заявления;

заявление подано в защиту прав и свобод другого лица органом или лицом, которым федеральными законами не предоставлено такое право;

имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по заявлению о том же предмете, если правомерность решений, действий (бездействия) органов и лиц, названных в части 1 статьи 254 ГПК РФ, уже проверялась судом.

Если обстоятельства, являющиеся основанием для отказа в принятии заявления, будут установлены после принятия заявления, судья на основании абзаца второго статьи 220 ГПК РФ прекращает производство по делу. Вместе с тем судья не вправе прекратить производство по делу, если оспариваемое решение, действие (бездействие) уже отменено, но заявитель настаивает на рассмотрении дела по существу и устранении допущенных нарушений его прав и свобод либо препятствий к их осуществлению, поскольку в этом случае должен быть исследован вопрос о том, были ли при этом устранены в полном объеме допущенные нарушения прав и свобод заявителя, что может быть сделано только при рассмотрении заявления по существу.

18. В соответствии с положениями части 1 статьи 257 ГПК РФ к заинтересованным лицам по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих относятся соответствующий орган (его структурное подразделение) или лицо, принявшие оспариваемое решение либо совершившие оспариваемое действие (бездействие).

В необходимых случаях суд вправе по своей инициативе привлечь к участию в деле в качестве заинтересованных лиц, в частности:

соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления, если оспаривается решение, действие (бездействие) структурного подразделения органа государственной власти или органа местного самоуправления, не являющегося юридическим лицом;

соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления либо должностное лицо, уполномоченные на решение вопросов в данной сфере государственного управления либо местного

самоуправления, если принявший оспариваемое решение, совершивший действие (бездействие) орган не относится к органам государственной власти или органам местного самоуправления, но наделен властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления. Так, при оспаривании решения призывной комиссии к участию в деле может быть привлечен и военный комиссариат, который является территориальным органом Министерства обороны Российской Федерации (пункт 2 Положения о военных комиссариатах, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2007 г. № 1132) и организует призыв на военную службу (статья 26 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

В случае, когда до рассмотрения дела орган государственной власти или орган местного самоуправления реорганизован либо упразднен, суд привлекает к участию в деле его правопреемника или орган, к компетенции которых относится восстановление нарушенных прав и свобод заявителя и устранение препятствий к осуществлению его прав и свобод. Если к моменту рассмотрения заявления лицо, решения или действия (бездействия) которого оспариваются, уже не является должностным лицом, суд решает вопрос о привлечении к участию в деле лица, занимающего эту должность, либо соответствующего органа, к компетенции которого относится восстановление нарушенных прав и свобод заявителя или устранение препятствий к осуществлению его прав и свобод.

19. Исходя из положений части 4 статьи 254 ГПК РФ судья вправе приостановить действие оспариваемого решения не только по заявлению лиц, участвующих в деле, но и по собственной инициативе, что не предвещает результата рассмотрения дела судом.

Вопрос о приостановлении действия оспариваемого решения может разрешаться судом на любой стадии производства по делу: при подготовке дела к судебному разбирательству, в ходе рассмотрения дела, а также после разрешения дела, но до момента вступления решения суда в законную силу, если из приобщенных к делу материалов, объяснений заявителя следует, что приостановление действия оспариваемого решения может предотвратить возможные негативные последствия для заявителя.

Однако если федеральным законом предусмотрено приостановление выполнения соответствующего решения в случае его оспаривания, судья обязан проверить, приостановлено ли выполнение оспариваемого решения органом или должностным лицом после поступления к ним жалобы на это решение (например, пунктом 7 статьи 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», статьей 15 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе», статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции»). Если этого не было сделано, суду следует вынести определение о приостановлении действия этого решения до вступления решения суда в законную силу.

20. По делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих обязанность по доказыванию законности оспариваемых решений, действий (бездействия) согласно части 1 статьи 249 ГПК РФ возлагается на орган или лицо, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

В целях правильного рассмотрения и разрешения дела суд вправе истребовать доказательства по своей инициативе. За неисполнение требований суда о предоставлении доказательств должностные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере, установленном частью 2 статьи 249 ГПК РФ.

21. В связи с тем, что в соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации и со статьей 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями) система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, судам в порядке подготовки дела к судебному разбирательству необходимо истребовать и приобщать к материалам дела тексты конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов, определяющих полномочия законодательных (представительных), высших исполнительных органов государственной власти, должностных лиц и иных органов государственной власти, а также порядок принятия ими ненормативных правовых актов или осуществления действий, если таковой установлен.

При подготовке к судебному разбирательству дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления в каждом случае надлежит истребовать и приобщать к материалам дела текст устава данного муниципального образования, поскольку в нем определена структура органов местного самоуправления, порядок их формирования и полномочия, а в необходимых случаях – также тексты конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, которыми определяются отдельные полномочия представительных органов муниципальных образований (части 1 – 3 статьи 34, часть 11 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями)).

При оспаривании решений, действий (бездействия) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих необходимо приобщать к материалам дела тексты должностных инструкций, регламентов, положений, приказов, определяющих полномочия указанных лиц.

22. При подготовке дела к судебному разбирательству надлежит учитывать, что к обстоятельствам, имеющим значение для правильного разрешения данной категории дел, в частности, относятся:

соблюдение срока обращения с заявлением в суд;
законность и обоснованность принятого решения, совершенного действия (бездействия).

23. В целях соблюдения установленного частью 1 статьи 257 ГПК РФ срока рассмотрения дел данной категории суду следует принимать меры к надлежащему и наиболее быстрому извещению лиц, обратившихся в суд с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия), а также заинтересованных лиц (их представителей) о времени и месте судебного разбирательства. Извещение указанных лиц допускается, в том числе, посредством СМС-сообщения в случае их согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату. Факт согласия на получение СМС-извещения подтверждается распиской, в которой наряду с данными об участнике судопроизводства и его согласием на уведомление подобным способом указывается номер мобильного телефона, на который оно направляется.

В отсутствие лиц, указанных в части 1 статьи 257 ГПК РФ, дело может быть рассмотрено в случае, если имеются данные об их надлежащем извещении о времени и месте рассмотрения дела.

При невозможности рассмотрения дела в отсутствие заинтересованных лиц суд, признав обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего (часть 4 статьи 246 ГПК РФ), откладывает разбирательство дела на основании части 1 статьи 169 ГПК РФ.

В случае неявки в судебное заседание без уважительных причин представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, явка которых признана судом обязательной, необходимо обсуждать вопрос о возможности наложения штрафа в пределах, установленных частью 4 статьи 246 ГПК РФ.

Фактам неявки представителя органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего, принявших решение, совершивших действие (бездействие), может быть дана соответствующая оценка не только судом первой инстанции (статья 226 ГПК РФ, часть 4 статьи 246 ГПК РФ), но и при рассмотрении дела судом кассационной инстанции (статья 336 ГПК РФ), в частности при обсуждении вопросов о представленных органом или должностным лицом новых доказательствах (часть 1 статьи 358 ГПК РФ), а также при рассмотрении дела судом надзорной инстанции.

24. Принимая во внимание положения статьи 256 ГПК РФ, необходимо по каждому делу выяснять, соблюдены ли сроки обращения заявителя в суд и каковы причины их нарушения, а вопрос о применении последствий несоблюдения данных сроков следует обсуждать независимо от того, ссылались ли на это обстоятельство заинтересованные лица.

При этом необходимо учитывать, что помимо указанного в части 1 статьи 256 ГПК РФ трехмесячного срока обращения с заявлением в суд действующим законодательством предусмотрены специальные сроки оспаривания отдельных решений, действий или бездействия (например, частью 2 статьи 441 ГПК РФ, статьей 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», статьей 357 ТК РФ, пунктом 3 статьи 10 Федерального закона «О беженцах», пунктом 4 статьи 7 и пунктом 7 статьи 13¹ Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», пунктом 3 статьи 8 Закона Российской Федерации закона «О вынужденных переселенцах»).

Исходя из положений части 1 статьи 4 и части 1 статьи 256 ГПК РФ срок обращения с заявлением в суд начинает течь с даты, следующей за днем, когда заявителю стало известно о нарушении его прав и свобод, о создании препятствий к осуществлению его прав и свобод, о возложении обязанности или о привлечении к ответственности. Обязанность доказывания этого обстоятельства лежит на заявителе.

Поскольку вопросы соблюдения срока обращения в суд касаются существа дела, выводы о его восстановлении или об отказе в восстановлении в силу части 4 статьи 198 ГПК РФ должны содержаться в решении суда.

При установлении факта пропуска без уважительных причин указанного срока суд, исходя из положений части 6 статьи 152, части 4 статьи 198 и части 2 статьи 256 ГПК РФ, отказывает в удовлетворении заявления в предварительном судебном заседании или в судебном заседании, указав в мотивировочной части решения только на установление судом данного обстоятельства.

25. При рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять:

имеет ли орган (лицо) полномочия на принятие решения или совершение действия. В случае, когда принятие или непринятие решения, совершение или несовершение действия в силу закона или иного нормативного правового акта отнесено к усмотрению органа или лица, решение, действие (бездействие) которых оспариваются, суд не вправе оценивать целесообразность такого решения, действия (бездействия), например при оспаривании бездействия, выразившегося в непринятии акта о награждении конкретного лица;

соблюден ли порядок принятия решений, совершения действий органом или лицом в том случае, если такие требования установлены нормативными правовыми актами (форма, сроки, основания, процедура и т.п.). При этом следует иметь в виду, что о незаконности оспариваемых решений, действий (бездействия) свидетельствует лишь существенное несоблюдение установленного порядка;

соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного действия (бездействия) требованиям закона и иного нормативного правового акта, регулирующих данные правоотношения.

Основанием к удовлетворению заявления может служить нарушение требований законодательства хотя бы по одному из оснований,

свидетельствующих о незаконности принятых решений, совершенных действий (бездействия).

26. По смыслу норм, закрепленных в главах 23 и 25 ГПК РФ, возможность принятия судом отказа от принятого к производству заявления по данной категории дел не исключается. При решении вопроса о допустимости принятия отказа от заявления с учетом положений части 2 статьи 39, статьи 173 ГПК РФ суду следует выяснять мотивы, по которым заявитель отказывается от своих требований, является ли такой отказ его свободным волеизъявлением, не противоречит ли он закону и не нарушает ли права и свободы заявителя, а также других лиц, интересы которых он представляет, понятны ли заявителю последствия принятия судом отказа от заявления.

27. По делам данной категории суд не вправе утвердить мировое соглашение между заявителем и заинтересованным лицом, поскольку в этом случае судом проверяется законность оспариваемых решений, совершенных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и на решение этого вопроса не могут повлиять те или иные договоренности между заявителем и заинтересованным лицом.

28. Исходя из положений статьи 258 ГПК РФ суд удовлетворяет заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если установит, что оспариваемое решение, действие (бездействие) нарушает права и свободы заявителя, а также не соответствует закону или иному нормативному правовому акту.

Принимая решение об удовлетворении заявления, суд не вправе выходить за пределы рассмотренных требований. Так, установив, что письменное обращение, поступившее должностному лицу, не рассмотрено в течение предусмотренного частью 1 статьи 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» срока, суду следует признать бездействие этого должностного лица незаконным и обязать его рассмотреть обращение заявителя в установленный судом срок, не предпреляя существа решения, которое должно быть принято.

При удовлетворении заявления в резолютивной части решения суда необходимо указать:

либо на признание незаконным решения (ненормативного правового акта, решения о возложении на заявителя обязанности или решения о привлечении заявителя к ответственности) и в необходимых случаях на принятие в установленный судом срок мер для восстановления в полном объеме нарушенных прав и свобод заявителя или устранения препятствий к их осуществлению;

либо на признание незаконным действия (бездействия) и на возложение на орган или должностное лицо обязанности в течение

определенного судом срока совершить в отношении заявителя конкретные действия.

Названный срок необходимо устанавливать с учетом характера дела, а также действий, которые следует совершить в целях устранения в полном объеме допущенного нарушения прав и свобод заявителя или препятствия к осуществлению его прав и свобод.

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

29. Поскольку главами 23 и 25 ГПК РФ не установлено каких-либо особенностей в отношении судебных расходов по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, вопрос о судебных расходах, понесенных заявителями и заинтересованными лицами, разрешается судом в соответствии с правилами, предусмотренными главой 7 ГПК РФ.

В случае признания обоснованным заявления об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления или структурного подразделения таких органов, являющегося юридическим лицом, судебные расходы подлежат возмещению соответственно этим органом либо структурным подразделением. С учетом того, что указанные органы выступают в качестве заинтересованных лиц, чьи решения, действия (бездействие) признаны незаконными, они возмещают судебные расходы на общих основаниях за счет собственных средств.

С привлеченного к участию в деле органа государственной власти и органа местного самоуправления могут быть взысканы судебные расходы, понесенные заявителем, в случае признания незаконным решения, действия (бездействия), принятого или совершенного:

структурным подразделением этого органа, не являющимся юридическим лицом;

не являющимся юридическим лицом органом, имеющим властные полномочия и созданным на основании решения этого органа государственной власти или органа местного самоуправления;

должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, которые осуществляют профессиональную служебную деятельность в данном органе.

30. Направляя решение суда для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа или лицу, решения, действия (бездействие) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган или лицу (часть 2 статьи 258 ГПК РФ), в сопроводительном письме следует указывать на требование части 3 статьи 258 ГПК РФ, согласно

которому об исполнении решения суда должно быть сообщено в суд и гражданину не позднее чем в течение месяца со дня получения решения. Исполнение решения может производиться по правилам, указанным в части 2 статьи 206 ГПК РФ.

Судам необходимо осуществлять контроль за поступлением таких сведений в суд и при их отсутствии направлять в орган или лицу запрос, касающийся исполнения судебного решения.

31. Если при рассмотрении дела будут установлены недостатки в деятельности органов или лиц, принявших оспоренные решения, совершивших оспоренные действия (бездействие), суду надлежит реагировать на допущенные нарушения вынесением частного определения в адрес вышестоящего органа или в адрес органа, в котором осуществляет профессиональную деятельность должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

32. При рассмотрении дел данной категории по кассационным жалобам и представлениям прокурора обязанность по доказыванию законности оспариваемых решений, совершенных действий (бездействия), возложенная частью 1 статьи 249 ГПК РФ на орган или лицо, принявшие такое решение или совершившие такое действие (бездействие), сохраняется за этими лицами и на стадии кассационного производства по делу при исследовании принятых судом кассационной инстанции новых доказательств, которые не могли быть представлены в суд первой инстанции либо в исследовании которых судом первой инстанции было незаконно отказано.

33. В связи с принятием настоящего постановления исключить из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» пункты 8–10.

Председатель Верховного Суда
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Секретарь Пленума, судья
Верховного Суда
Российской Федерации

В.В. Дорошков