

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков
«_____» _____ 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Проблемы разграничения подведомственности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства

Исполнитель студент группы 521 об2	_____	К.А. Бакай
Руководитель к.ю.н., доцент	_____	А.Р. Галоян
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков
«_____» _____ 2018 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента Бакай Ксении Андреевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Проблемы разграничения подведомственности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства (утверждена приказом от 11.04.2019 г. №796-уч)
 2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 июня 2019 года.
 3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.
 4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Общая характеристика института административного судопроизводства в России. Подведомственность и подсудность административных дел судам. Проблемы разграничения подведомственности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства и пути их решения.
 5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет
 6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
 7. Дата выдачи задания: 01 декабря 2018 года
- Руководитель выпускной квалификационной работы: Галоян А.Р., к.ю.н., доцент.
Задание принял к исполнению (дата): 01 декабря 2018 года _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 54 с., 36 источников.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО, АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС, ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ, ПОДСУДНОСТЬ, ДЕЛА, ВОЗНИКАЮЩИЕ ИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся при рассмотрении административных дел в порядке административного судопроизводства.

Предметом исследования являются административно-правовые нормы, регламентирующие особенности рассмотрения дел в порядке административного судопроизводства.

Целью исследования является анализ судебной практики в целях выявления актуальных научно-теоретических и практических проблем разграничения подведомственности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства.

В результате проведенного исследования судебной практики, автором определены проблемы правового регулирования в исследуемой сфере, разработаны и внесены конкретные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общая характеристика института административного судопроизводства в России	7
1.1 Понятие, принципы и задачи административного судопроизводства	7
1.2 Предмет административного судопроизводства	14
2 Подведомственность и подсудность административных дел судам	17
2.1. Подведомственность судам дел, возникающих из административно-правовых отношений	17
2.2. Подсудность дел, возникающих из административно-правовых отношений	22
3 Проблемы разграничения подведомственности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства и пути их решения	29
Заключение	49
Библиографический список	51

ВВЕДЕНИЕ

15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ¹ (далее КАС РФ), при этом подраздел III Гражданского процессуального Кодекса РФ²: «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» утратил силу.

Принятие нового кодекса, не существовавшего ранее в России, позволило значительно переработать и впервые выделить в самостоятельный кодифицированный нормативно-правовой акт нормы, регулирующие порядок рассмотрения судами общей юрисдикции и Верховным судом РФ дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, а также других дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений. Отношения, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений, не должны быть построены на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, иначе решение по делу может подлежать рассмотрению в ином процессуальном порядке. Поэтому довольно часто судьи и правоприменители, на основании вышеперечисленных критериев неверно выбирают вид судопроизводства, из-за чего у заявителя возникают проблемы при подаче искового или административного искового заявления. Таким образом, несмотря на создание нового кодекса, основная проблема встречается при определении подведомственности дела.

Проблема подведомственности и подсудности административных дел создает дополнительный барьер при реализации конституционного права на судебную защиту. Со стороны судов происходит путаница в определении правовой природы дел, рассматриваемых в порядке гражданского, арбитражного и административного судопроизводства. Вышесказанное обуславливает актуальность темы бакалаврской работы.

Целью исследования является анализ судебной практики в целях выявле-

¹Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

²Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 №138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание Законодательства РФ. 2002. № 46. Ст.4532.

ния актуальных научно-теоретических и практических проблем разграничения подведомственности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства.

Для достижения поставленной цели, автор ставит перед собой следующие задачи:

- рассмотреть понятие, принципы и задачи административного судопроизводства;
- проанализировать предмет административного судопроизводства;
- установить подведомственность судам дел, возникающих из административно-правовых отношений;
- определить подсудность дел, возникающих из административно-правовых отношений;
- выявить проблемы разграничения подведомственности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства и предложить пути решения выявленных проблем.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся при рассмотрении административных дел в порядке административного судопроизводства.

Предметом исследования являются административно-правовые нормы, регламентирующие особенности рассмотрения дел в порядке административного судопроизводства.

Нормативно-методической и теоретической основой исследования являются действующая Конституция РФ, КАС РФ, Гражданско-процессуальный кодекс РФ, федеральные законы и постановления высших судебных органов России, а также различного рода научно-юридическая литература по теме исследования, следующих авторов – А.Б. Агапов, Ю.Ф. Беспалов, В.В. Волкова, А.Б. Зеленцов, Г.Ю. Касьянова, А.Г. Коваленко, Т.А. Машукова, А.И. Стахов и др.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

1.1 Понятие, принципы и задачи административного судопроизводства

В ч. 2 ст. 118 Конституции РФ³ провозглашено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Как известно, еще до внесения в Государственную Думу проекта КАС РФ были актуальными вопросы о том, что необходимо судебной системе: создать специализированные суды или объединить дела, вытекающие из публичных правоотношений, в один кодифицированный акт.

В соответствии с Федеральным законом от 08.03.2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства РФ»⁴ 15 сентября 2015 года вступил в силу первый Кодекс административного судопроизводства РФ, позволивший законодателю выделить в кодифицированный акт нормы, регламентирующие порядок рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, а также других дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений.

Принятие нового законодательного акта в России создало надлежащее процессуальное правовое регулирование разрешения спорных отношений в суде, возникающих в сфере публичного права.

«КАС РФ по аналогии с Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее – ГПК РФ) регламентирует всю процедуру рассмотрения административных дел в судах, начиная с подачи административного искового заявления

³Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

⁴Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2015. №10. Ст. 1391.

заканчивая исполнением судебных актов»⁵.

Несмотря на это, основное направление КАС РФ основано на формировании законченной системы административно-процессуального регулирования отношений, которые связаны с оспариванием решений, действий или бездействий лиц, наделенных публично-властными полномочиями или органов государственной власти.

Таким образом, административное судопроизводство— это вид судебной деятельности, урегулированный судебным административным процессуальным законодательством и направленный на осуществление судебной власти в сфере административных и иных публичных правоотношений с целью защиты прав граждан и организаций.

Понятие административного судопроизводства тесно связано с административным процессом и административной юрисдикцией.

Административная юрисдикция многими современными учеными рассматривается в различном ее понимании.

Так, В.В. Денисенко понимает административную юрисдикцию, как подведомственность и компетенцию по осуществлению правоприменительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров и дел об административных правонарушениях, осуществляемая государственными органами и органами местного самоуправления, включающая в себя юрисдикционные производства⁶.

Панова И.В. включает следующие виды производств, кроме ранее названных, а именно:

- исполнительное, т.е. деятельность по исполнению актов с применением мер принуждения;
- административно-процессуальное, т.е. деятельность по применению мер административно-процессуального принуждения, не являющихся мерами ответственности;

⁵Панова, И.В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России. Право. Журнал Высшей школы экономики. М.: Высшая школа экономики. 2017. №1. С.32-41.

⁶Денисенко, В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник.М.: ИМЦ ГУК МВД России. 2003. 137 с.

– дисциплинарное⁷.

Ю.Н. Старилов считает, что административная юстиция должна быть выделена в самостоятельную ветвь судопроизводства, так как выполняет важнейшую функцию судебного контроля посредством использования соответствующих процессуальных форм в системе административного судопроизводства⁸.

Понятия «административное судопроизводство» и «административная юстиция» не могут заменять друг друга или быть одинаковыми, «институт административной юстиции более сложное правовое образование, включающее материально-правовые, компетенционные и процессуальные нормы»⁹.

Таким образом, административную юрисдикцию можно понимать, как установленную административным законодательством деятельность судов, органов и их должностных лиц, уполномоченных рассматривать и разрешать административные дела и применять юридические санкции в административном порядке.

Важным и дискуссионным является вопрос о соотношении понятий «административное судопроизводство» и «административный процесс».

В этой сфере важно отметить труды большинства российских ученых, которые посвятили свои работы проблемам в области административного и административно-процессуального права. К таким деятелям науки можно отнести: Ю.Ф. Аврутина, А.А. Дёмина, И.В. Пановой, Ю.Н. Старилова, М.А. Штатиной и др.

Административный процесс в науке административного права представляет собой комплексную категорию. Поэтому административное судопроизводство играет роль важной процессуальной формы реализации административного процесса.

⁷Панова, И.В. Административно-процессуальное право России. М.: Проспект. 2015. № 12. С.4-13.

⁸Старилов, Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Административное судопроизводство в РФ и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж: Воронежский государственный университет. 2013. С. 55.

⁹Шергин, А. П. О понимании административного судопроизводства. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж: Воронежский государственный университет. 2013. С. 752–760.

Административный процесс- это деятельность уполномоченных органов публичной власти и их должностных лиц по разрешению дел, вытекающих из взаимоотношений власти с гражданами и организациями.

Четкое и универсальное понятие административного процесса сформулировал В.Д. Сорокин. Он определил его, как особый вид исполнительной и распорядительной деятельности, непосредственно связанный с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения¹⁰.

Вопросы соотношения административного судопроизводства и административного процесса остро обсуждаются многими учеными-административистами.

Махина С.Н. и Старилов Ю.Н. отождествляют эти понятия и считают их одним целым. Салищева Н.Г. рассматривает административное судопроизводство частью административного процесса.

Панова И.В. и Серков П.П. рассматривают их, как независимые категории, так как в соответствии с системой разделения властей каждая ветвь власти осуществляет свою деятельность в определенной присущей только ей, форме— законодательная— в форме законодательного процесса, исполнительная— в форме административного процесса, судебная- в форме судопроизводства¹¹.

Помимо этого с принятием КАС РФ мнения ученых в части обособления и отличия административного судопроизводства от гражданского судопроизводства разделились. Одна категория ученых склоняются к той концепции, что административное судопроизводство—это часть искового производства, но только по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений и так как в любом производстве присутствует спор о праве, нужно осуществлять процессуальную деятельность исключительно по правилам иско-

¹⁰ Сорокин, В. Д. Избранные труды. Известия высших учебных заведений. Правоведение. СПб: Изд-во Асланова Юридический центр Пресс. 2005. С. 667-668.

¹¹ Панова, И.В. Административная юстиция в России. М.: Норма: ИНФРА. 2014. С. 75; Серков, П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма: ИНФРА. 2012. С. 261.

вого производства¹².

Другие авторы считают, что принятие КАС РФ закрепило за административным производством его обособленный статус и в связи с этим оно самостоятельно и должно быть отделено от гражданско-процессуального¹³.

Таким образом, принятие первого КАС РФ стало важным этапом совершенствования структуры нынешнего российского правосудия в связи с приданием ему надлежащего процессуального порядка и обеспечивающим защиту прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций.

Принципы административного судопроизводства—это основополагающие начала, определяющие деятельность судей по рассмотрению и разрешению административных дел.

В соответствии со ст. 6 КАС РФ к основным принципам административного судопроизводства принято относить:

1) независимость судей, означающая их подчинение только Конституции РФ и федеральным законам. Кроме этого судьи должны принимать судебные акты без влияния каких-либо органов и должностных лиц;

2) равенство всех перед законом и судом. Несмотря на то, кто является участником в суде: физическое лицо или организация, правосудие осуществляется на равных началах независимого от правового статуса участников процесса, их имущественного положения и других критериев;

3) законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел предусматривает единый принцип независимости судей, которые должны руководствоваться только нормами закона и внутреннего убеждения, не поддаваться давлению со стороны органов или других лиц;

4) осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок означает, что судьи не должны допускать затягивание судебного процесса. Со-

¹²Михайлова, Е. В. К проблеме определения места судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений в системе видов гражданского процесса. Арбитражная практика. М.: Актион кадры и пра-во. 2005. № 2. С. 29-31.

¹³Золотухин, А.Д. Некоторые рассуждения о проблемах административного судопроизводства. Вестник Тамбовского университета. Тамбовск: Тамбовский государственный университет. 2015. № 2. С. 50.

гласно ч. 3 ст. 10 КАС РФ разбирательство административных дел в судах осуществляется в сроки, установленные настоящим Кодексом, но в любом случае они должны быть разумными. Судебный процесс не должен тянуться неопределенное время, поэтому если в КАС РФ не установлен определенный срок для какого-либо процессуального действия, тот он должен быть установлен самим судом в соответствии с критериями разумности;

В соответствии с ч.1 ст. 141 КАС РФ закреплено: «Административные дела рассматриваются и разрешаются Верховным судом Российской Федерации до истечения трех месяцев, а другими судами до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены настоящим Кодексом». По сложным делам сроки могут быть продлены председателем суда не более, чем на 1 месяц.

5) гласность и открытость судебного разбирательства предполагает, что разбирательство административных дел во всех судах открытое. Закрытым заседание может быть только в случаях, если административные дела содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну. Лица, участвующие в деле, а также заинтересованные лица имеют право получать информацию о дате, времени и месте рассмотрения административного дела и о его результатах; фиксировать ход судебного разбирательства письменно или с помощью средств аудиозаписи. Иными техническими средствами, такими как фотосъемка, видеосъемка, трансляция в семи интернет возможна только с разрешения суда;

6) непосредственность судебного разбирательства означает, что суд при рассмотрении административного дела обязан исследовать доказательства: заслушивает объяснения сторон, показания свидетелей, оглашает письменные доказательства, осматривает вещественные доказательства и т.д. В ч. 2 ст. 176 КАС РФ закреплено, что суд основывает только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании;

7) состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда. Суд, осуществляя руководство судебным процессом, разъясняет участникам их права и обязанности; предупреждает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий; оказывает содействие в реализации их прав и т.д. В соответствии с КАС РФ стороны пользуются равными правами на заявление отводов и ходатайств, представление доказательств, участие в их исследовании, выступление в судебных прениях и иных процессуальных прав, закрепленных Кодексом;

В ст. 3 КАС РФ сформулированы задачи административного судопроизводства в сфере административных и иных публичных правонарушений, а именно: обеспечение доступности правосудия; защита нарушенных или оспариваемых прав, а также свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; правильное, своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений.

Задачи административного судопроизводства оказывают большое влияние на правовое регулирование и процесс правоприменения.

Во-первых, с помощью них возможно выявление действительного смысла и содержания той или иной нормы.

Во-вторых, данные задачи задают верные ориентиры для разрешения правоприменительных вопросов, когда вопрос, поставленный перед судом, нуждается в разрешении.

Важнейшая задача административного судопроизводства - это обеспечение доступа к правосудию, так как согласно со ст. 46 Конституции РФ, ст. 6 Конвенции о защите прав человека¹⁴ и ст. 8 Всеобщей декларации прав человека¹⁵: гарантируется свободный и беспрепятственный доступ к правосудию. Доступ к правосудию понимается как начало, которое должно быть обеспечено на всех стадиях процесса: прохождение досудебных этапов правовой защиты, стадии возбуждения дела, судебное разбирательство и т.д.

¹⁴Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» (ред. от 13.05.2004) // Собрание Законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

¹⁵Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998. 10 декабря. № 235.

Другие задачи являются одновременно и целью правосудия. Например, все вышеперечисленные задачи (кроме обеспечения доступности правосудия) достигается путем рассмотрения и разрешения дел судами, в том числе и в рамках административного судопроизводства.

1.2 Предмет административного судопроизводства

В соответствии с ч.1 ст.1 КАС РФ регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан, организаций, а также иных дел, вытекающих из административных и публичных правоотношений.

Гражданин имеет право оспаривать любые акты государственных органов и их должностных лиц в суде, если они ущемляют его права.

Конкретный перечень административных дел, рассматриваемых в порядке, предусмотренном КАС РФ, закреплена ч.ч. 2 и 3 ст. 1 КАС РФ.

К первой категории дел, рассматриваемых по КАС РФ, относятся административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а именно дела:

- «1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- 2) об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных

коллегий судей;

б) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее также - экзаменационные комиссии);

7) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

8) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок».

Вторая категория дел связана с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод вышеперечисленных лиц. К ним относятся дела:

«1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

3) об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

4) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

5) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче РФ иностранному государству в предназначенное для этого специальное учреждение, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

б) об установлении, о продлении, досрочном прекращении администра-

тивного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

8) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

9) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке;

10) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

До появления настоящего Кодекса такие дела рассматривались в порядке искового, особо и приказного производства, а также производства по делам, возникающих из публичных правоотношений (главы 26.1 и 26.2 ГПК РФ)

В связи с введением КАС РФ утрачивают силу правила о взыскании с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам в приказном порядке (абз. шестой ст. 122 ГПК РФ).

Отдельно оговаривается, что в предмет регулирования Кодекса не включены производство по делам об административных правонарушениях, так как они рассматриваются в соответствии с КоАП РФ, а также производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (исковое производство).

ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ И ПОДСУДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

2.1 Подведомственность судами дел, возникающих из административно-правовых отношений

Подведомственность – это отнесение спора о праве или юридического дела к компетенции государственного или иного органа.

В соответствии со статьей 17 КАС РФ Верховный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и мировые судьи рассматривают и разрешают административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и арбитражных судов.

Таким образом, к подведомственности Верховного суда, судов общей юрисдикции и мировых судей в соответствии со ст. 1 КАС РФ отнесены 2 большие категории административных дел:

– связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (ч. 2);

– другие административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административно-публичных требований к физическим лицам и организациям (ч. 3).

Основные критерии для разграничения дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства являются характер спора и статус заяви-

теля.

Административные дела, указанные в ч. 2 ст. 1 КАС РФ, возбуждаются по инициативе лица, котороесчитает, что его права, интересы и свободы были нарушены актами и действиями (бездействием) органами власти или должностными лицами.Административные дела, указанные в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, возбуждаются в порядке предварительного судебного контроля за действиями органов власти и должностных лиц, так как на осуществление соответствующего действия, для вступления в силу административного акта необходима предварительная санкция со стороны суда. Без предварительной санкции суда административный акт не вступит в силу, в то время как в делах, связанных с осуществлением последующего судебного контроля, административный акт будет действовать вплоть до вынесения судебного решения об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решений действия (бездействия) незаконными.

Другие суды, которые наделены полномочиями по рассмотрению и разрешению административных дел, могут это делать только в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами. Так, например, Верховный суд РФ наделен исключительной подсудностью по ряду дел административного судопроизводства в соответствии с ФКЗ «О Верховном суде РФ»¹⁶.

К компетенции мировых судей отнесены только дела о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций в порядке, установленном главой 11.1 КАС РФ.

Конституционный суд имеет свою особую подведомственность в соответствии со ст. 125 Конституции РФ и ФКЗ«О Конституционном Суде РФ»¹⁷.До появления КАС РФ в ГПК РФ в ч. 3 ст. 251 предусматривалось, что Конституционный суд РФ был наделен полномочиями применительно к делам об оспаривании нормативных правовых актов и не было закреплено в Кодексе

¹⁶Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Верховном суде Российской Федерации»от 05.02.2014 № 3-ФКЗ// Собрание Законодательства. 2014. №6. Ст. 550.

¹⁷Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Конституционном суде Российской Федерации»от 21.07.1994 №1-ФКЗ// Собрание Законодательства. 1994. №13. Ст. 1447.

нормы, исключая рассмотрение судами общей юрисдикции дел, отнесенных к ведению конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹⁸ (далее – АПК РФ) определяет подведомственность арбитражных судов, рассматривающих экономические споры и иные дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений и в обязательном порядке связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности.

При разграничении подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами по административным делам, следует руководствоваться такими критериями, как содержание спора и состав участников спора, которые применяются только в том случае, если административные дела можно разрешить как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. Как известно, арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, а также экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности гражданами и организациями, а именно:

– об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с АПК РФ отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам;

– об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в той же сфере деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными публично-властными полномочиями, должностных лиц и т.д.

Например, по делам, указанным в п. 2 ч. 1 ст. 29 АПК РФ следует каждый раз применять критерии характера спора и субъектного состава. Если подается

¹⁸Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 №95-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3012.

заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа или организации, наделенных публично-властными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, не связанных с предпринимательской и иной экономической деятельностью, то такое заявление будет подведомственно суду общей юрисдикции в соответствии с гл. 22 КАС РФ (например, об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя в связи с исполнением судебного акта суда общей юрисдикции).

Приведем пример из судебной практики. Судья Верховного Суда Российской Федерации изучив кассационную жалобу Инспекции регионального строительного надзора и контроля в области долевого строительства Приморского края определение Арбитражного суда Приморского края от 21.12.2016, оставленным без изменения постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 06.02.2017 и постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.03.2017, производство по делу прекращено на основании пункта 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с неподведомственностью спора арбитражному суду.

В кассационной жалобе заявителем ставится вопрос об отмене названных судебных актов со ссылкой на допущенные судами нарушения норм процессуального права.

В соответствии с пунктом 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 №50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» компетенция судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей определяется в соответствии с нормами статьи 17 Кодекса административного судопроизводства РФ, статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ и частей 2 и 3 статьи 128 Федерального закона от 02.10.2007 №229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Установив, что предметом оспаривания по настоящему делу являются по-

становления должностных лиц службы судебных приставов, вынесенные в рамках исполнительного производства, возбужденного на основании постановления мирового судьи судебного участка № 12 Первомайского района г. Владивостока о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, руководствуясь статьями 27, 29, 329 Арбитражного процессуального кодекса РФ, статьей 128 Федерального закона «Об исполнительном производстве», учитывая разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в пункте 3 постановления Пленума от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства», суды нижестоящих инстанций пришли к выводу о том, что заявленные требования в силу установленных процессуальным законодательством правил распределения юрисдикционных полномочий судов подлежат рассмотрению в суде общей юрисдикции.

Ссылка заявителя относительно подведомственности дела арбитражному суду являлась предметом рассмотрения судов нижестоящих инстанций и мотивированно отклонена.

Кроме того, поскольку доказательства, свидетельствующие о том, что инспекция обращалась с аналогичными требованиями в суд общей юрисдикции и ее заявление не принято в связи с неподведомственностью спора названному суду, не представлены, заявитель не лишен возможности реализовать гарантированное статьей 46 Конституции РФ право на судебную защиту при обращении с соответствующим заявлением в суд общей юрисдикции.

Судья Верховного суда РФ определила, что в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказать¹⁹.

Таким образом, подведомственность административных дел Верховному Суду РФ и судам общей юрисдикции выражается в отграничения их компетен-

¹⁹Определение Верховного суда РФ от 17.07.2017 года № 303-КГ17-8270 // [Электронный ресурс].URL: [https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-17072017-n-303-kg17-8270-po-delu-n-a51-295912016/\(датаобращения15.05.19\)](https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-17072017-n-303-kg17-8270-po-delu-n-a51-295912016/(датаобращения15.05.19)).

ции от компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и арбитражных судов, что, в свою очередь, требует уточнения позиции законодателя относительно подведомственности отдельных категорий дел, а также приведения в соответствие арбитражного процессуального законодательства и законодательства об административном судопроизводстве.

2.2. Подсудность дел, возникающих из административно-правовых отношений

В отличие от подведомственности, которая разграничивает полномочия между различными органами, подсудность разделяет компетенцию между судами общей юрисдикции и Верховным судом РФ.

Таким образом, подсудность – это определение суда, который должен рассматривать административное дело.

В КАС РФ различают 2 вида подсудности:

Родовая подсудность определяет относимость административных дел судам определенного уровня (ст. 17.1-21 КАС РФ).

В соответствии с этим все дела с точки зрения данной подсудности делятся на 4 типа:

а) дела, подсудные мировым судьям;

б) дела, подсудные районным судам рассматриваются в качестве суда первой инстанции, за исключением административных дел, закрепленных в ст. 18, 20, 21 КАС РФ;

в) дела, подсудные верховным судам республик, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, автономной области и автономного округа. Категория дел, которые рассматриваются данными судами, закреплена в ст. 20 КАС РФ.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа, согласно ст. 20 КАС, рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) связанные с государственной тайной;

2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований;

3) об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, о приостановлении или прекращении их отставки;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) экзаменационных комиссий субъекта РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и иных решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанных экзаменационных комиссий, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности или о ликвидации региональных отделений либо иных структурных подразделений политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта РФ; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта РФ;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта РФ;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов РФ (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государ-

ственной власти субъектов РФ, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выдвинутого по одномандатному избирательному округу;

9) об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

10) об отмене регистрации кандидата, в том числе включенного в зарегистрированный список кандидатов, об отмене регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ;

11) о расформировании избирательных комиссий, за исключением случая, указанного в п. 10 ст. 21 КАС;

12) об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления;

13) о признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа муниципального образования;

14) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным мировым судьям, районным судам;

15) об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

г)дела, подсудные Верховному суду РФ (ст. 21 КАС РФ).

ВС РФ, согласно ст. 21 КАС, рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при ВС РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, госу-

дарственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в ВС РФ предусмотрено федеральным законом;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов РФ;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов РФ;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ (независимо от уровня выборов, референду-

ма), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ, регистрации федерального списка кандидатов, регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

10) о расформировании Центральной избирательной комиссии РФ;

11) о разрешении споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между органами государственной власти субъектов РФ, переданных на рассмотрение в ВС РФ Президентом РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов;

13) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

14) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета РФ.

Территориальная подсудность определяет конкретный суд общей юрисдикции одного уровня по первой инстанции, которому в зависимости от места

рассмотрения подсудно конкретное административное дело (ст. 22-24 КАС РФ).

В данных статьях надлежит производить выбор суда среди равных, используя правила 4 видов данной подсудности:

а) общей, которая предполагает подачу административного искового заявления по месту нахождения административного ответчика (ст. 22 КАС РФ).

Административное исковое заявление к конкретному органу подается в суд по месту его нахождения, а к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором перечисленные лица исполняют свои обязанности. Исключение в данном случае заключается в том, что в отношении судебного пристава-исполнителя заявление подается в суд района, на территории которого исполняет свои обязанности данное должностное лицо.

Так же важно учитывать, что ст. 22 КАС РФ не предоставляет административному истцу выбирать суд, в который нужно обращаться ему, так как он может подавать административное исковое заявление только в суд района, на территории которого действуют полномочия конкретного органа.

б) исключительной, в которой закреплены случаи действия правила исключительной подсудности.

В соответствии со ст. 23 КАС РФ сущность заключается в возможности обратиться с административным иском только в указанный в законе суд, а именно: административные иски, связанные с помещением иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в недобровольном порядке госпитализацией гражданина в медицинскую организацию по психиатрической помощи в стационарных условиях или в противотуберкулезную организацию или его психиатрическое освидетельствование в том же порядке, а также связанные с защитой интересов несовершеннолетнего или лица, признанного недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства – во всех этих случаях административное исковое заявление подается в суд по месту нахождения специализированных учре-

ждений.

в) по выбору административного истца, т.е. позволяет ему обращаться в суд по месту нахождения ответчика, либо в другой суд, указанный в статье 24 КАС РФ.

г) по связи между собой административных дел (ст. 22-24, 26 КАС РФ)– это особая разновидность территориальной подсудности, когда подсудность одного дела определяется по месту рассмотрения другого дела, связанного с ним (ст. 26 КАС РФ). Так, в соответствии со ст. 26 КАС административное исковое заявление к нескольким административным ответчикам, проживающим или находящимся в разных местах, подается в суд по месту жительства или месту нахождения одного из них по выбору административного истца. Встречный административный иск о зачете излишне уплаченных ранее сумм, вытекающий из административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций, предъявляется в суд по месту рассмотрения первоначального административного искового заявления.

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ ДЕЛ, РАССМАТРИВАЕМЫХ В ПОРЯДКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27.09.2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства РФ» определяются некоторые критерии разграничения подведомственности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства.

Во-первых, к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающих из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников;

Во-вторых, один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по отношению к другому участнику²⁰.

Действительно, перечисленные критерии являются правильными для определения подведомственности дела. Однако с учетом разъяснения Пленума Верховного суда РФ, характеристика предмета регулирования КАС РФ на сегодняшний день осталась нечеткой и вызывает ряд затруднений.

Основная проблема для заявителей встречается в том случае, когда суды изначально не правильно определяют вид судопроизводства, в котором будет рассматриваться данное дело и судьи отказывают в приеме и рассмотрении административного искового заявления на основании того, что дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства.

Судебная практика применения КАС РФ приводит к опасению в части создания дополнительного барьера по реализации конституционного права на судебную защиту, что находит отражение в путанице со стороны судов правовой

²⁰Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства РФ» от 27.09.2016. № 36 // Российская газета. 2016. 03 октября. № 222.

природы дел, рассматриваемых в порядке гражданского и административного судопроизводства»²¹.

Если судья придет к выводу, что истец подал в неверном порядке административное исковое или исковое заявление, то суд может вынести определение об отказе в его принятии. Обычно судья выносит такое решение в случае, если сомневается в правильности поданного заявления, поэтому истцу приходится обращаться в вышестоящие инстанции. Примеры из судебной практики находят подтверждение этому тезису. Так, судебной коллегией по административным делам Верховного суда Российской Федерации было рассмотрено административное дело по кассационной жалобе П. на решение Емельяновского районного суда Красноярского края от 25 ноября 2015 года и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 8 февраля 2016 года по делу по административному исковому заявлению П. о признании незаконным отказа от 17 сентября 2015 года № 279 администрации Мининского сельсовета Емельяновского района Красноярского края в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

П. обратился в суд с административным исковым заявлением к администрации Мининского сельсовета Емельяновского района Красноярского края (далее - администрация Мининского сельсовета) о признании незаконным отказа в принятии решения об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровой карте, возложении на администрацию Мининского сельсовета обязанности принять решение об утверждении схемы расположения земельного участка в каталоге координат согласно представленной схеме.

Решением Емельяновского районного суда Красноярского края от 25 ноября 2015 года требования заявителя удовлетворены: признан незаконным отказ администрации Мининского сельсовета в утверждении схемы

²¹Потокина, А. Е. Некоторые проблемы определения подведомственности при рассмотрении дел в порядке главы 22 КАС РФ. Юридические науки. М.: Юрист. 2018. № 11. С. 135.

расположения земельного участка на кадастровом плане территории, изложенный в письме от 17 сентября 2015 года № 279.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 8 февраля 2016 года решение Емельяновского районного суда Красноярского края от 25 ноября 2015 года отменено, производство по делу прекращено на основании пункта 1 части 1 статьи 128 и пункта 1 части 1 статьи 194 КАС РФ

Определением судьи Красноярского краевого суда от 14 апреля 2016 года П. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 октября 2016 года кассационная жалоба с административным делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии со статьей 328 КАС РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Отменяя решение суда первой инстанции и прекращая производство по делу, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что в данном случае имеется спор о праве, поскольку затронуты права П. на предоставление земельного участка в собственность или аренду; такой спор подлежит рассмотрению в исковом производстве в порядке гражданского судопроизводства. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с таким выводом не согласна.

В силу п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ закреплено: «суды в порядке, предусмотренном данным Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и

законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений...».

Подготовка схемы расположения земельного участка обеспечивается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления (статья 39.2 Земельного кодекса РФ), если иное не предусмотрено данной статьей (пункт 3 статьи 11.10 Земельного кодекса РФ).

Таким образом, судебная коллегия по административным делам Верховного суда Российской Федерации, приходит к тому, что требования административного истца вытекают из публичных правоотношений и не носят гражданско-правового характера, защищаемого в исковом производстве, поскольку спорные правоотношения не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности сторон.

Уполномоченный орган местного самоуправления, ответ которого оспаривается, реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов в отношении заявителя, в связи с чем суду апелляционной инстанции не следовало прекращать производство по делу об оспаривании ответа администрации Мининского сельсовета Емельяновского района Красноярского края.

При таком положении апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 8 февраля 2016 года признать законным нельзя, в связи с чем оно подлежит отмене, а административное дело направлению на новое апелляционное рассмотрение в судебную коллегия по административным делам Красноярского краевого суда²².

Выбор неправильного судопроизводства создает проблему для лица из-за разных принципов гражданского и административного процессов.

Гражданский процесс построен на принципе равенства истца и ответчика, в то время, как в административном процессе гражданин наделен правами, а

²²Определение Верховного суда Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 53-КГ16-25 // [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-30112016-n-308-kg16-13665-po-delu-na53351532015/> (дата обращения 15.05.19).

государственный орган- обязанностями. Это приводит к тому, что, если административный спор разрешили по правилам гражданского судопроизводства, то лишили гражданина процессуальных прав, которыми он обладает по закону, значит спор рассмотрен с нарушением правил подведомственности.

Известно, что до принятия КАС РФ, когда споры, вытекающие из публичных правоотношений, ошибочно оформлялись лицом в форме заявления по правилам гражданского процессуального законодательства, то ему не могли отказать в принятии требований к рассмотрению в суде, так как в данном случае исковое заявление подлежало оставлению без движения (ч. 3 ст. 247 ГПК РФ) для оформления иска с учетом положений ст. 131 и 132 ГПК РФ.

Но с 1 сентября 2015 года в случае неправильного обращения в суд с административным иском, если спор носит частноправовой характер, суд отказывает в принятии заявления на основании п. 1 ч.1 ст. 128 КАС РФ, и наоборот, если заявитель вместо искового заявления обращается в суд с административным иском, то по правилам п. 1 ч.1 ст. 134 ГПК РФ суд также отказывает в его принятии к своему производству.

Примером неправильного применения норм материального и (или) процессуального права часто встречается в судебной практике. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации установила, что П. обратилась в Ленинский районный суд г. Курска с иском к федеральному казенному учреждению «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Курской области» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (далее - ФКУ «Главное бюро МСЭ по Курской области») о признании незаконными решения филиала - бюро № 8 ФКУ «Главное бюро МСЭ по Курской области», - изложенного в акте от 16 января 2017г. № 6.8.46/2017, и решения ФКУ «Главное бюро МСЭ по Курской области» изложенного в акте от 12 апреля 2017 г. № 437.22.Э.46/2017, которыми отказано в установлении П., <...> года рождения, категории «ребенок-инвалид», а также об обязанности установить П. категорию «ребенок-инвалид» с даты обращения и о взыскании понесенных судебных расходов.

В обоснование заявленных требований П. ссылалась на то, что обжалуемыми решениями учреждения медико-социальной экспертизы отказано в установлении ее сыну Т. категории «ребенок-инвалид» по тем основаниям, что имеющиеся у него нарушения здоровья с I степенью нарушения психических функций организма являются незначительными и не приводят к ограничению в основных категориях жизнедеятельности.

П., не соглашаясь с такими решениями, указывала на отсутствие в актах медико-социальных экспертиз единого мнения о процентной оценке степени нарушения функций организма у Т. По мнению П, имеющиеся у ее сына нарушения функций организма связаны с поражением центральной нервной системы и приводят к ограничению основных категорий жизнедеятельности ребенка.

Определением Ленинского районного суда г. Курска от 27 апреля 2017 отказано в принятии искового заявления П. на основании п. 1 ч. 1 ст. 134ГПК РФ.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда от 6 июня 2017 г. определение судьи первой инстанции оставлено без изменения.

В поданной в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе П. ставится вопрос о передаче жалобы с материалом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации для отмены определения судьи Ленинского районного суда г. Курска Курской области от 27.04.2017 г. и апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда от 06.06.2017 г.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы 7 сентября 2017 г. судьей Верховного Суда РФ Фролкиной С.В. материал по исковому заявлению П. истребован в Верховный Суд РФ, и ее же определением от 14 декабря 2017 г. кассационная жалоба с названным материалом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ.

Проверив материал по исковому заявлению П., обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ находит жалобу подлежащей удовлетворению.

Основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 387 ГПК РФ).

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ приходит к выводу, что такого характера существенные нарушения норм материального и процессуального права были допущены судами первой и апелляционной инстанций при разрешении вопроса о принятии искового заявления П. к производству суда, и они выразились в следующем.

Отказывая П. в принятии искового заявления, судья первой инстанции руководствовался положениями п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, п. 2 ч. 2 ст. 1, ст. 17КАС РФ и исходил из того, что исковое заявление не может быть рассмотрено и разрешено в порядке гражданского судопроизводства, поскольку подлежит рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами судьи первой инстанции, дополнительно указав, что медико-социальная экспертиза представляет собой государственную услугу, оказываемую федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, находящимися в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, решение учреждения медико-социальной экспертизы обязательно для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, в связи с чем спорные отношения вытекают из административных и иных публичных правоотношений и подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ находит выводы судов первой и апелляционной инстанций основанными на неправильном применении норм процессуального права.

Таким образом, при рассмотрении судом требований граждан об оспаривании решений учреждений медико-социальной экспертизы об отказе в установлении инвалидности и об установлении инвалидности должен быть фактически разрешен спор о наличии права конкретного лица на установление инвалидности и, как следствие, на получение им различных мер социальной защиты.

Ввиду этого такие требования исходя из характера возникших правоотношений подлежат рассмотрению судами в порядке гражданского судопроизводства.

С учетом изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ приходит к выводу, что допущенные судами первой и апелляционной инстанций нарушения норм материального и процессуального права являются существенными, без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов заявителя, в связи с чем определение судьи Ленинского районного суда г. Курска от 27 апреля 2017 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда от 6 июня 2017 г. нельзя признать законными, они подлежат отмене, а материал - направлению на рассмотрение в суд первой инстанции для решения вопроса о принятии искового заявления к производству в порядке гражданского судопроизводства и рассмотрения заявленных требований по существу²³.

Судебная практика Благовещенского городского суда так же свидетельствует о наличии проблемы в правильном разграничении административных дел. Так, в марте 2019 года Благовещенский городской суд предоставил информацию по административным делам об оспаривании решений, действий (без-

²³Определение Верховного суда Российской Федерации от 22.01.2018 г. № 39-КГ17-13 // [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22012018-n-39-kg17-13/> (дата обращения 15.05.19).

действия) органов публичной власти, органов местного самоуправления, организаций, наделенных публично-властными полномочиями, а так же должностных лиц, государственных и муниципальных служащих²⁴.

В период с 2016 г. по 2018 г. Благовещенским городским судом возникали вопросы, связанные с определением компетенции судов по рассмотрению административных исковых заявлений, связанных с оспариванием решений вышеперечисленных лиц.

Данные проблемы возникают в нескольких аспектах, а именно:

1. В силу ч.3 ст.24 КАС РФ административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) вышеперечисленных органов и должностных лиц может подаваться в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, - по месту нахождения организации, являющейся административным истцом.

Согласно п.5 Постановлению Пленума Верховного суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» в случае, если полномочия органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего распространяются на несколько районов, административное исковое заявление подается в суд того района, на территории которого возникли или могут возникнуть правовые последствия оспариваемых административным истцом действий (бездействия) либо на территории которого исполняется оспариваемое решение (ч. 2 ст. 22 КАС РФ)²⁵.

В силу ч. 3 ст. 24 КАС РФ административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) вышеперечисленных органов и должностных лиц может подаваться в суд по месту жительства гражданина, яв-

²⁴ Информация Благовещенского городского суда. Архив Благовещенского городского суда.2019.

²⁵Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства РФ» от 27.09.2016. № 36 // Российская газета. 2016. 03 октября. № 222.

ляющегося административным истцом, а случаях, предусмотренных Кодексом по месту нахождения организации, которая является административным истцом.

Так, местом нахождения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Амурской области является г. Благовещенск, однако их компетенция распространяется на всю территорию Амурской области.

Например, гражданка Ч. обратилась в Благовещенский городской суд с административным иском к Управлению Росреестра по Амурской области, в котором просила признать незаконным уведомление о приостановлении государственной регистрации № 28/18-269 от 16 января 2018 г. на объект недвижимого имущества - здание, расположенное по адресу: Амурская область, Константиновский район, с. Константиновка.

Компетенция Управления Росреестра по Амурской области распространяется на всю территорию Амурской области, недвижимое имущество расположено в Константиновском районе, административный истец в качестве своего места жительства также указывает адрес: Константиновский район, с. Константиновка.

В связи с чем, определением от 22 февраля 2018 г. административное исковое заявление было возвращено истцу в связи с тем, что настоящее дело не подсудно Благовещенскому городскому суду, а подлежит рассмотрению Константиновским районным судом Амурской области.

Гражданин Т. обратился в Благовещенский городской суд с административным иском к Управлению по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Амурской области о признании незаконным решения об отказе в выдаче разрешения на добычу охотничьих ресурсов, возложении обязанности выдать разрешение на добычу охотничьих ресурсов.

Юрисдикция Управления по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Амурской области распространяется на всю территорию Амурской области, в том числе на

Ромненский район.

Из административного искового заявления Т. следует, что оспаривается отказ в выдаче разрешения на добычу охотничьих ресурсов от 28 июля 2016 г. № 01-1672 одной косули в охотничьих угодьях общего пользования на территории Ромненского района Амурской области.

Административный истец в качестве своего места жительства также указывает адрес - с. Ромны.

В связи с чем, определением от 13 августа 2016 г. административное исковое заявление было возвращено Т. в связи с тем, что настоящее дело не подсудно Благовещенскому городскому суду.

Кроме этого, Благовещенским городским судом возвращались административные иски как неподсудные настоящему суду к Государственной инспекции труда в Амурской области, в которых оспариваются предписания об устранении нарушений трудового законодательства, в том случае, если административный истец не находится в г. Благовещенске, и никакие работы, связанные с вынесением оспариваемого предписания в г. Благовещенске не выполняет.

Например, ООО «Транзит» обратилось в Благовещенский городской суд с административным иском к Государственной инспекции труда в Амурской области, в котором просило признать незаконным предписание об устранении нарушений трудового законодательства от 21.12.2018 г. При этом юрисдикция Государственной инспекции труда в Амурской области распространяется на всю территорию Амурской области.

Из административного иска следует, что ООО «Транзит» расположено по адресу: Амурская область, Селемджинский район, пгт. Февральск, ул. ***

В оспариваемом предписании предписано начислить заработную плату П. Согласно дополнительному соглашению к трудовому договору от 07.12.2016 г., заключённому между работодателем ООО «Транзит» и работником П., местом постоянной работы П. является Амурская область, Селемджинский район, пгт. Февральск.

Таким образом, обжалуемое предписание от 21.12.2018 г. исполняется, его правовые последствия возникли (могут возникнуть) на территории пгт. Февральск, Селемджинского района Амурской области.

В связи с этим, определением от 10 января 2019 г. административное исковое заявление было возвращено ООО«Транзит» в связи с тем, что настоящее дело не подсудно Благовещенскому городскому суду, разъяснено право обратиться с настоящим административным иском в Селемджинский районный суд.

2. В период с 2016 г. по 2018 г. Благовещенским городским судом принимались решения, связанные с определением вида судопроизводства поданных административных исковых заявлений. При определении порядка рассмотрения данной категории дел возникают вопросы, связанные с тем, подлежат ли они рассмотрению по правилам ГПК РФ.

Так, С., А., А. обратились в Благовещенский городской суд с административным иском заявлением к Министерству ЖКХ Амурской области о признании незаконным решения (заключения) № 10-6307 от 19 декабря 2017 г. об отказе в выдаче жилищного сертификата, признании права на получение жилищного сертификата, возложении обязанности выдать государственный жилищный сертификат на семью из трех человек.

Решением Благовещенского городского суда от 11 апреля 2018 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Амурского областного суда от 25 октября 2018 г., заявленные требования удовлетворены в части, постановлено: признать незаконным решение (заключение) министерства ЖКХ Амурской области № 10-6307 от 19 декабря 2017 г. об отказе в оформлении и выдаче государственного жилищного сертификата для приобретения жилья всвязиспереселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в отношении С., возложить на министерство ЖКХ Амурской области обязанность С. государственный жилищный сертификат за счёт средств федерального бюджета для приобретения жилья за пределами районов Крайнего Севера в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению

нию жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015-2020 годы гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, по категории «инвалиды» на семью из одного человека - С.; в остальной части исковые требования оставлены без удовлетворения.

Постановлением Президиума Амурского областного суда от 2019 г. решение Благовещенского городского суда от 11 апреля 2018 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Амурского областного суда от 25 октября 2018 г. в части удовлетворения требований С. были отменены, дело в указанной части направлено на новое рассмотрение в Благовещенский городской суд со стадии принятия административного искового заявления, в связи с неправильным определением вида судопроизводства.

Президиум указал, что как следует из содержания искового заявления, требования С., А., А. о признании акта органа исполнительной власти незаконным, направлены на защиту жилищных прав и получение жилищной субсидии путем выдачи государственного жилищного сертификата. Поскольку оспариваемым решением министерства ЖКХ Амурской области был разрешен вопрос о правах истцов на жилищную субсидию, настоящий спор связан с реализацией ими гражданских прав, установленных жилищным законодательством.

Обратившись в Благовещенский городской суд с настоящим заявлением в порядке административного судопроизводства, административные истцы выбрали ненадлежащий способ защиты своего нарушенного права. Настоящий спор подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

Т. обратился в Благовещенский городской суд с административным иском заявлением, в котором просил возложить на администрацию г. Благовещенска обязанность провести капитальный ремонт жилого дома по ул. Калинина, д. № ** в г. Благовещенске.

В обоснование указанного требования истец ссылается на то, что капитальный ремонт фактически не проводился, ремонт дома возможен за счет средств Фонда капитального ремонта

Поскольку указанное требование связано с необходимостью проведения капитального ремонта конкретного жилого дома, в том числе за счет средств Фонда капитального ремонта, понуждения ответчика по проведению капитального ремонта является одним из способов защиты гражданских прав, имеется спор о праве.

В связи с этим, определением суда от 20 марта 2019 г. Т. отказано в принятии к производству суда в порядке административного судопроизводства административного искового заявления в части требования о возложении на администрацию г. Благовещенска обязанности провести капитальный ремонт жилого дома (на основании п.1 ч.1 ст.128 КАС РФ).

3. Благовещенским городским судом при определении порядка рассмотрения данной категории дел возникают вопросы, связанные с тем, подлежат ли они рассмотрению по правилам Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Так, Ф. обратился в Благовещенский городской суд с административным иском к УФССП России по Амурской области, ОСП № 2 по г. Благовещенску о признании недействительным постановления судебного пристава-исполнителя, устранении допущенных нарушений.

Согласно ч. 1 ст. 128 Федерального закона от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» постановления должностного лица службы судебных приставов, его действия (бездействие) по исполнению исполнительного документа могут быть оспорены в арбитражном суде либо суде общей юрисдикции, в районе деятельности которого указанное лицо исполняет свои обязанности. В соответствии с п. ч. 2 ст. 128 Федерального закона «Об исполнительном производстве» заявление об оспаривании постановления должностного лица службы судебных приставов, его действий (бездействия) подается в арбитражный суд в случаях исполнения исполнительного документа, выданного арбитражным судом.

Как следует из административного искового заявления и приложенных к нему документов, Ф. обжалует постановление должностного лица службы судебных приставов от 08.12.2018 г., вынесенного в рамках исполнительного

производства № 102389/18/28027-ИП, возбужденного на основании исполнительного листа, выданного Арбитражным судом Амурской области по делу №А04-2007/2014.

Поскольку административным истцом обжалуется постановление должностного лица службы судебных приставов, вынесенного им при исполнении исполнительного документа, выданного Арбитражным судом Амурской области, заявленные требования должны разрешаться Арбитражным судом Амурской области.

Определением Благовещенского городского суда от 05 февраля 2019 г. Ф. отказано в принятии административного искового заявления.

4. Возникают вопросы, связанные с определением компетенции судов по административным исковым заявлениям об оспаривании решений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей, если его местом нахождения является г. Благовещенск, при этом его полномочия распространяются, в том числе на территорию Благовещенского района (иного района), в котором проводятся исполнительные действия.

Так, Ш. обратилась в Благовещенский городской суд с административным исковым заявлением, в котором оспаривает постановление судебного пристава-исполнителя Специализированного отдела по исполнению особо важных исполнительных документов УФССП России по Амурской области С.

Местом жительства Ш. указала г. Благовещенск.

Между тем, ч.3 ст. 24 КАС РФ содержит исключение, когда административный истец - гражданин не может обратиться в суд по делам данной категории по своему месту жительства, это дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей.

По смыслу Федерального закона от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» местонахождение судебного пристава-исполнителя определяется его юрисдикцией, то есть территорией, на которой он совершает исполнительные действия в отношении должника по месту нахождения последнего или его имущества, и не связано с местом нахождения подразделения

службы судебных приставов.

Исполнение обязанностей судебного пристава-исполнителя Специализированного отдела по исполнению особо важных исполнительных документов УФССП России по Амурской области С. в силу требований п. 1 ст. 33 Федерального закона от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» происходит на территории Благовещенского района, местом его нахождения является г. Благовещенск.

Оспариваемым Ш. постановлением от 23.08.2017 г. объекты имущества, принадлежащие истцу, а именно: объект незавершенного строительства - гараж и земельный участок, переданы в Территориальное Управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом Амурской области на реализацию на открытых торгах. Указанные объекты недвижимости расположены в Благовещенском3 районе, с. Чигири, на С.

Место нахождения (жительства) должника является адрес: с. Чигири Благовещенского района.

При таких обстоятельствах, полагается правильным отнесения настоящего спора к компетенции Благовещенского районного суда.

Определением Благовещенского городского суда от 04 сентября 2017 г. административное исковое заявление было возвращено Ш. в связи с тем, что настоящее дело не подсудно Благовещенскому городскому суду, разъяснено право обратиться с настоящим административным иском в Благовещенский районный суд.

5. В период с 2016 г. по 2018 г. Благовещенским городским судом принимались решения, связанные с отказом в принятии административных исковых заявлений на основании п. 3 ч. 1 ст. 128 КАСРФ.

Одним из вопросов в судебной практике при применении п. 3 ч. ст. 128 КАС РФ связан с оспариванием акта проверки должностного лица органа государственной власти (органа местного самоуправления), может ли он быть предметом самостоятельного оспаривания.

Так, ГУ - Амурское региональное отделение Фонда социального страхо-

вания Российской Федерации обратилось в суд с административным иском заявлением к Государственной инспекции труда в Амурской области, в котором просило признать незаконным как акт проверки № *** от 29.06.2018 г., так и предписание № *** от 29.06.2018 г.

Определением суда от 13 июля 2018 г. было отказано в принятии административного искового заявления ГУ - Амурское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации в части административного искового требования о признании незаконным акта проверки № *** от 29.06.2018 г., последующим основаниям.

Из административного искового заявления и приложенных к нему документов следует, что по результатам проверки от 29 июня 2018 г. должностным лицом Государственной инспекции труда в Амурской области составлен акт проверки №*** от 29.06.2018 г. и выдано предписание № *** от 29.06.2018 г. об устранении нарушений трудового законодательства.

Акт проверки является процессуальным документом, фиксирующим результаты проведенной проверки, и сам по себе не может расцениваться как нарушающий чьи-либо права и законные интересы, поскольку не устанавливает, не изменяет и не отменяет чьих-либо прав и обязанностей и не носит властно-распорядительного характера.

В соответствии с абз. 1 ч.1 ст. 356 ТК РФ федеральная инспекция труда в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 357 ТК РФ предоставляет государственному инспектору труда право выдать работодателю предписание, подлежащее обязательному исполне-

нию, а также предусматривает возможность обжалования предписания работодателем в суд в течение десяти дней со дня его получения.

Невыполнение требований указанного предписания влечет привлечение к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ.

Следовательно, оспариваемое предписание является вынесенным уполномоченным органом документом властно-распорядительного характера, содержащим обязательные для исполнения указания, и затрагивает права и интересы лица, в адрес которого оно вынесено.

Акт проверки носит констатирующий (информационный) характер, поскольку содержит лишь информацию о результатах проведенной проверки.

В связи с этим, по мнению суда, акт проверки в данном случае не может быть предметом самостоятельного оспаривания, а подлежит оценке судом в качестве доказательства по делу.

Следующим вопрос применения п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ связан с оспариваем ответом государственного органа (органа местного самоуправления) на заявления граждан, в том случае, когда он носит лишь информативный характер.

Так, Т обратился в Благовещенский городской суд с административным исковым заявлением, в котором один из требований заявил о признании незаконным письма Управления ЖКХ администрации г. Благовещенска от 09 января 2019 г. № ***.

Как следует из административного иска, Т. обратился в Управление ЖКХ администрации г. Благовещенска с заявлением о проведении обследования и ремонта крыши в многоквартирном доме по адресу: г. Благовещенск, ул. ***

09.01.2019 г. № *** заместителем начальника Управления ЖКХ администрации г. Благовещенска Т. было сообщено, что согласно информации управляющей организации ООО«БУК», текущий ремонт крыши многоквартирного дома выполнен в июле - августе 2016 г. Повторных обращений по вопросу ремонта крыши в адрес управляющей организации не поступало. Проведение капитального ремонта многоквартирного дома по указанному адресу за счет средств бюджета г. Благовещенска на 2019 г. не запланировано. Дополнительно

сообщено, что Управлением ЖКХ администрации г. Благовещенск направлено информационное письмо в МКУ «Благовещенский городской архивный и жилищный центр» о необходимости проведения обследования крыши многоквартирного дома.

Из содержания указанного письма от 09.01.2019 г. не следует, что оно содержит никаких властных, обязательных указаний, а носит информационно-разъяснительный характер (по итогам проверки обращения). Данное письмо - сообщение не содержит юридически властного волеизъявления либо предписания и не влечет каких-либо правовых последствий.

Определением суда от 20 марта 2019 г. было отказано в принятии к производству суда административного искового заявления Т. к Управлению ЖКХ администрации г. Благовещенска в части административного искового требования о признании незаконным письма от 09.01.2019 г. № ***.

б. В Благовещенском городском суде возникали затруднения при исполнении решений по административным делам рассматриваемой категории дел, а именно в некоторых случаях со стороны государственных органов должностных лиц имеются вопросы в части того, каким образом подлежит восстановление нарушенного права административного истца.

Например, решением суда от 27 июля 2017 г. признано незаконным решение комиссии ФСИН России от 18 мая 2016 г. об отказе в постановке Ш. на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, на ФСИН России возложена обязанность поставить Ш. на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения с момента первоначального обращения - 26.02.2014 г.

В суд поступило заявление о разъяснении решения суда, поскольку в решении имеются следующие неясности, а именно в резолютивной части решения суда не указано, в каком составе семьи суд обязал поставить Ш. на учет для получения единовременной социальной выплаты.

Поскольку из мотивировочной части решения суда от 25 июля 2017 г. су-

дом был разрешен вопрос о необходимости постановки Ш. на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилья с составом семьи два человека, т.е. с учётом дочери Т., однако в резолютивной части решения не указано с каким составом семьи Т. подлежит постановки на учет, определениям суда от 30 января 2019 г. решение суда было разъяснено. Указано, что Ш. решением суда от 25 июля 2017 г. подлежит постановки на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения с составом семьи 2 человека (заявитель Ш., дочь - Т., 04.03.1998 года рождения).²⁶

Таким образом, проблема верного определения дел, относящиеся к рассмотрению в порядке административного судопроизводства, встречается в каждом регионе РФ. Прежде всего, необходимо придерживаться определенных критериев, которые помогут отличить административное исковое заявление от какого-либо другого.

Особенность заключается в том, одним из субъектов в административных правоотношения выступает орган или его должностное лицо, являющиеся представителями власти, а также иная организация, которая наделена публично-властными полномочиями. Другой стороной может быть гражданин или организация.

Между участниками не должно быть равенства, так как гражданин наделен большими правами, а публичный орган-обязанностями. Автономия воли и имущественная самостоятельность не присущи для административного судопроизводства.

²⁶Решение Благовещенского городского суда по делу № 4976/2017 от 27 июля 2017. Архив Благовещенского городского суда. 2019.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Кодекс административного судопроизводства РФ- это новый, современный нормативный акт, с помощью которого суды разрешают споры административных истцов и административных ответчиков и обязательной стороной спора должен быть орган, организация или должностное лицо, наделенные публично-властными полномочиями. Административное судопроизводство- это вид судебного процесса, в котором суды рассматривают жалобы граждан и юридических лиц на решения, действия (бездействия) вышеперечисленных органов и организаций. Предмет административного судопроизводства выделяет 2 большие категории дел. К первой категории дел, рассматриваемых по КАС РФ, относятся административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Вторая категория дел связана с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод этих лиц.

Необходимыми критериями, которые помогают судам различать административное судопроизводство от других, выступают три важные составляющие, а именно: отношения между сторонами не должны быть построены на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности.

Исследование судебной практики разграничения подведомственности и подсудности дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, позволило выявить некоторые существующие проблемы в рассматриваемой области, и предложить пути их решения:

1. Суды изначально не правильно определяют вид судопроизводства, в котором будет рассматриваться конкретное дело, так как с момента принятия КАС РФ неверное определение вида судопроизводства влечет оставление искового заявления или соответственно административного искового заявления без движения или без рассмотрения (п.1 ч.1 ст. 128 КАС РФ; п.1 ч.1 ст.134 ГПК РФ).

2. КАС РФ, в котором перечислены конкретные категории дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, не предоставляет отличия от дел, подлежащих рассмотрению в соответствии с ГПК РФ.

3. Действующее законодательство РФ не содержит четких критериев, которые определяют и помогут различить вид судопроизводства: гражданский и административный.

Таким образом, в первую очередь для устранения вышеперечисленных проблем законодатель должен доработать КАС РФ и ГПК РФ, а также выделить критерии, с помощью которых любой заявитель и суд смогут правильно выбрать и подать исковое или административное исковое заявление. Помимо этого, вместо того, чтобы возвращать или оставлять без движения поданное заявление, судьи должны самостоятельно определить вид судопроизводства, уведомить об этом заявителя и передать по подсудности тому судье, который уполномочен будет рассматривать данное дело.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Правовые акты

1 Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 1998. – 10 декабря. – № 235.

2 Конвенция «О защите прав человека и основных свобод»(ред. от 13.05.2004) // Собрание Законодательства РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2143.

3 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

4 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 №95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собрание Законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

5 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 №138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание Законодательства РФ. – 2002. – №46. – С.4532.

6 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – №10. – Ст. 1391.

7 Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О конституционном суде Российской Федерации» от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // Собрание Законодательства. – 1994. – № 13. – Ст.1447.

8 Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Верховном суде Российской Федерации» от 05.02.2014 № 3-ФКЗ // Собрание Законодательства. – 2014. – № 6. – Ст. 550.

9 Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства РФ» от 27.09.2016. № 36 // Российская газета. – 2016. – 03 октября. – № 222.

Специальная литература

10 Агапов, А. Б. Административное право: учебник / А.Б. Агапов., А.Б. Зеленцов.– М.: Изд-во Юрайт. – 2016 г. – 937 с.

11 Андреева, Т.К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики / Т.К. Андреева// Российский судья. – М.: Изд-во Юрист, 2012. – № 12. С. 9-11.

12 Андриянов, В.Н. Сущность и принципы административного судопроизводства: узаконенная модель / В.Н. Андриянов // Известия Байкальского государственного университета. – Иркутск:Байкальский государственный университет, 2015. – № 3. – С. 1-7.

13 Бельтюкова, И.М. Проблемы разграничения подведомственности гражданских и административных дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции / И.М. Бельтюкова// Юридический вестник Самарского университета. – Самара:Самарский государственный университет, 2017. – № 1. – С. 92-98.

14 Гамидова, Э.Г. Кодекс административного судопроизводства как новый этап в развитии административного процесса в России / Э. Г. Гамидова // Universum: экономика и юриспруденция.– М.: Международный центр науки и образования, 2017. – № 7. – 167 с.

15 Гречкин, Н.С. Проблемы правового регулирования административного судопроизводства в Российской Федерации / Н.С. Гречкин // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – Екатеринбург:Уральский институт экономики, управления и права, 2014. – № 1. – 98 с.

16 Громошина, Н. А. О месте административного судопроизводства в правовой системе / Н.А. Громошина// Журнал административного судопроизводства. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2016. – № 1. – С. 25 - 28.

17 Денисенко, В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. / В.В. Денисенко.– М.: ИМЦ ГУК МВД России. – 2003. – 137 с.

18 Зеленцов, А.Б. Административно-процессуальное право России: учебник / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М.: Издательство Юрайт. – 2016. – 341 с.

19 Золотухин, А.Д. Некоторые рассуждения о проблемах административного судопроизводства // А.Д. Золотухин // Вестник Тамбовского университета.– Тамбов: Тамбовский государственный университет, 2015. – № 2. – С. 50 - 52.

20 Канунникова, Н.Г. Теоретические аспекты административного судопроизводства в российской судебной системе / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. – М.: Юрист, 2015. – № 8. – 88 с.

21 Михайлова, Е.В. К проблеме определения места судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений в системе видов гражданского процесса / Е.В. Михайлова // Арбитражная практика. – М.:Актион кадры и право, 2005. – № 2. – С. 29-31.

22 Павлова, М.С. Гражданское и административное судопроизводство: проблема отношения и разграничения / М.С. Павлова // Ленинградский юридический журнал. – Пушкин: Ленинградский государственный университет, 2017. – № 4.

23 Панова, И. В. Административная юстиция в России / И.В. Панова. – М.: Норма: ИНФРА. –2014. – 255 с.

24 Панова, И.В. Административно-процессуальное право России / И.В. Панова. – М.: Проспект.– 2015. – № 12. – 566 с.

25 Панова, И.В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России / И.В. Панова // Право. Журнал Высшей школы экономики – М.: Высшая школа экономики, 2017. – №1. – С.32-41.

26 Попов, Л.Л. Административное право России: учебник. 2-е изд. перераб. и доп./ Л.Л. Попов. – М.: Проспект.– 2015. – 560 с.

27 Потокина, А.Е. Некоторые проблемы определения подведомственности при рассмотрении дел в порядке главы 22 КАС РФ / А.Е. Потокина // Юридические науки. – М.: Юрист, 2018. – № 11. – 135 с.

28 Серков, П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография / П.П. Серков. – М.: Норма: ИНФРА – 2012. – 261 с.

29 Серков, П.П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства / П.П. Серков // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина – М.: Московский государственный юридический университет, 2014. – № 2. – 105 с.

30 Сорокин, В.Д. Избранные труды / В.Д. Сорокин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. –СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 1084 с.

31 Стариков, Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю.Н. Стариков// Административное судопроизводство в РФ и формирование административно-процессуального законодательства. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2013. – 421 с.

32 Шергин, А. П. О понимании административного судопроизводства / Ю. Н. Стариков// Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства.– Воронеж: Воронежский государственный университет, 2013. – 760 с.

III Правоприменительная практика

33 Определение Верховного суда Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 53-КГ16-25// [Электронный ресурс].– Режим доступа:<https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-30112016-n-308-kg16-13665-po-delu-n-a53-351532015/>– 15.05.19.

34 Определение Верховного суда РФ от 17.07.2017 № 303-КГ17-8270 // [Электронный ресурс].– Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/delenieverkhovnogo-suda-rf-ot-17072017-n303kg17-8270-po-delu-n-a51-2959120> – 15.05.19.

35 Определение Верховного суда Российской Федерации от 22.01.2018 г. № 39-КГ17-13 // [Электронный ресурс].– Режим доступа:<https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22012018-n-39-kg17-13/>– 15.05.19.

36 Информация Благовещенского городского суда// Архив Благовещенского городского суда, 2019.