



Столыпинский

вестник

Научная статья

Original article

УДК 34.07

DOI 10.55186/27131424\_2023\_5\_11\_7

**НЕНОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕШЕНИЯ, ДЕЙСТВИЯ  
(БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК  
ОБЪЕКТ ОБЖАЛОВАНИЯ**

**NON-NORMATIVE LEGAL ACTS, DECISIONS, ACTIONS (INACTION) OF  
LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS AN OBJECT OF APPEAL**

**Добровольский Ян Вадимович**, студент 2 курса 62 группы магистратуры заочной формы обучения, Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, г. Симферополь, РФ

**Научный руководитель: Савенко Наталия Владимировна**, к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права

**Dobrovolsky Yan Vadimovich**, 2nd year student of the 62 group of the Master's degree in correspondence studies of the Crimean branch of the Russian State University of Justice, Simferopol, Russia

**Scientific supervisor: Natalia Vladimirovna Savenko**, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law

**Аннотация.** Граждане, организации, иные лица имеют право на обращение в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и иных организаций, наделенных

публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Закрепление права на их обжалование в суде является гарантией защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. Статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ свидетельствуют о значительном количестве подобных административных дел, рассмотренных судами, что подтверждает не только теоретическую, но и практическую значимость изучения вопросов по данной тематике. Цель настоящего исследования очертить объект обжалования (гл. 22 КАС РФ), проанализировать судебную практику по Республике Крым по данной категории дел.

**Annotation.** Citizens, organizations, and other persons have the right to appeal to the court with demands to challenge decisions, actions (inaction) of public authorities and other organizations with public powers, officials, state and municipal employees. Securing the right to appeal them in court is a guarantee of protection of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. Statistical data of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation indicate a significant number of such administrative cases considered by the courts, which confirms not only the theoretical, but also the practical significance of studying issues on this topic. The purpose of this study is to outline the object of appeal (Chapter 22 of the CAS of the Russian Federation), to analyze judicial practice in the Republic of Crimea on this category of cases.

**Ключевые слова:** Ненормативные правовые акты, решения, действия (бездействия) органов местного самоуправления, обжалование, судебная практика по Республике Крым.

**Keywords:** Non-normative legal acts, decisions, actions (inaction) of local self-government bodies, appeal, judicial practice in the Republic of Crimea.

Особое внимание исследователей привлекают вопросы, связанные с оспариванием ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействий) органов местного самоуправления. Согласно статистическим данным, «в 2021 г.

судами... рассмотрено 253 870 административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц» [8]. Данные показатели являются весьма значительными, хотя они и приведены в совокупности с другими публичными субъектами. Таким образом, защита представляет собой ряд юридических механизмов или методов, направленных на восстановление нарушенных субъективных прав, защиту охраняемых государством интересов, ликвидацию юридических конфликтов, поиска компромисса между сторонами и предотвращению появления новых судебных тяжб. Анализируя ряд отечественных исследователей можно прийти к выводу о том, что все единогласно выделяют две основные формы защиты: неюрисдикционную, когда лица самостоятельно пытаются восстановить нарушенное право и найти правовой компромисс и юрисдикционную, когда вопросы касательно нарушения права выносятся в государственных или иных уполномоченных органах.

Исследователи в качестве предмета судебного рассмотрения по данной категории дел выделяют «решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями..., должностного лица, государственного или муниципального служащего, в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы гражданина;
- 2) созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;
- 3) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности» [10; с. 466].

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» определяет,

что в порядке административного судопроизводства суды при рассмотрении дел по правилам гл. 22 КАС РФ, гл. 24 АПК РФ разрешают споры о правах, свободах и законных интересах граждан, организаций, неопределенного круга лиц в сфере административных и иных публичных правоотношений (споры в сфере публичных правоотношений), осуществляя проверку законности решений, действий (бездействия) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями [1] [2] [3]. Важно отметить и то обстоятельство, что требования, не вытекающие из публичных правоотношений, включая требования о возмещении вреда, причиненного принятием незаконных решений, совершением действий (допущенным бездействием), могут быть отдельно предъявлены гражданином или организацией в порядке гражданского, арбитражного судопроизводства.

Ненормативный правовой акт - это строго формализованный документ, который составляется по утвержденной форме, принимаемый (издаваемый) с целью осуществления конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий либо рассчитанный на иное однократное применение [9; с. 190]. В соответствии с п.3 Пленума к решениям, которые могут быть оспорены в суде, относятся индивидуальные акты применения права наделенных публичными полномочиями органов и лиц, принятые единолично либо коллегиально, содержащие волеизъявление, порождающее правовые последствия для граждан и (или) организаций в сфере административных или иных публичных правоотношений. Таким образом, это могут быть муниципальные правовые акты принятые единолично и коллегиально. Важно подчеркнуть, что они могут быть приняты как в письменной, в том числе в электронной форме (в частности, в автоматическом режиме), так и в устной форме (например, выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих муниципальный контроль). Письменное решение по общему правилу принимается в соответствии с установленными законодательством требованиями к порядку принятия, содержанию и форме (в частности, в виде приказа, распоряжения, предписания). В судебной практике по Республике Крым встречаются множество дел по оспариванию решений органов

местного самоуправления. Так, Сакский районный суд Республики Крым, рассмотрел в открытом судебном заседании административное дело по административному иску Тодосийчука Владимира Викторовича к администрации Лесновского сельского поселения Сакского района Республики Крым о признании незаконным предписания [7]. Требования административного иска мотивированы тем, что между администрацией Лесновского сельского поселения и ФИО2 были заключены три договора на право размещения нестационарных торговых объектов (далее – НТО), расположенных на территории Лесновского сельского поселения, но административным ответчиком ему были направлены уведомления о расторжении договора на право размещения нестационарного торгового объекта административный истец получил обжалуемое предписание за №, согласно которому ему указано на необходимость в срок провести демонтаж НТО. Он считал обжалуемые уведомления и предписание незаконными и необоснованными, поскольку между ним и административным ответчиком были заключены договоры на право размещения НТО, ему были выданы паспорта НТО №, №, №; за весь период договорных отношений он добросовестно относился к условиям договора, никаких претензий по условиям исполнения договорных обязательств со стороны административного ответчика к нему не было. Представитель административного ответчика возражения против удовлетворения требований административного иска, суть которых сводится к тому, что постановлением администрации Лесновского сельского поселения Сакского района Республики Крым от ДД.ММ.ГГГГ за № был утверждён Порядок размещения НТО на территории муниципального образования Лесновское сельское поселение Сакского района Республики Крым. Сакской межрайонной прокуратурой на вышеуказанное постановление ДД.ММ.ГГГГ был подан протест в связи с его противоречием требованиям федерального и регионального законодательства. Административным ответчиком протест был удовлетворён – вышеуказанное постановление было отменено как противоречащее требованиям земельного законодательства и законодательства о защите конкуренции. В связи с отменой

постановления все индивидуальные предприниматели, с которыми были заключены договоры на право размещения НТО, в том числе и ФИО2, были уведомлены в письменной форме о расторжении договоров на право размещения НТО, необходимости их демонтажа в течение 10 дней с даты получения уведомления, а также о том, что право размещения НТО и осуществление в нём предпринимательской деятельности прекращено. Суд отказал в удовлетворении исковых требований, указав при этом, что направленные административным истцом уведомления по своему содержанию не являются уведомлениями об отказе от исполнения договора. В нем лишь изложено мнение административного ответчика, что договоры считаются расторгнутыми и утратившими силу по причине отмены постановления администрации Лесновского сельского поселения Сакского района Республики Крым от ДД.ММ.ГГГГ № «Об утверждении порядка размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования Лесновское сельское поселение Сакского района Республики Крым».

Так, Белогорский районный суд Республики Крым рассмотрел административное исковое заявление ГБУ РК «Охотничье хозяйство «Холодная гора» к ФИО4 сельского поселения о признании незаконным постановления последнего. Истец просил признать незаконным постановление ФИО4 «Об отнесении к категории земель и определении вида разрешенного использования земельного участка». В обоснование заявленных требований указал, что постановлением земельному участку определена категория земли – за границами населенных пунктов, земли лесного фонда. Истец считал, что в постановлении не верно указан адрес земельного участка. В связи с чем, оспариваемое постановление нарушает действующее законодательство и законные интересы административного истца, что затрудняет и создает препятствия к осуществлению прав ГБУ РК «ОХ «Холодная гора» по использованию и оформлению земельного участка. Суд удовлетворил административное исковое заявление и признал незаконным постановление ФИО4 сельского поселения [4].

К действиям относят волеизъявление органов, которое не облечено в форму решения, но может влечь нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций или создавать препятствия к их осуществлению [10; с. 468]. Действия могут совершаться в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, например посредством размещения информации в сети Интернет. Так, Киевский районный суд г. Симферополя Республики Крым рассмотрел административное дело по административному исковому заявлению представителя двух физических лиц к Администрации \_\_\_\_\_ города, \_\_\_\_\_ об оспаривании действий органа местного самоуправления и \_\_\_\_\_ возложении обязанности совершить определенные действия. Представитель просила признать незаконным постановление Администрации г. Симферополя Республики Крым «Об отказе в предварительном согласовании земельного участка и в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории Фурниковой В.Г.», возложить на Администрацию обязанность устранить допущенное нарушением путем повторного рассмотрения заявления Фурниковой В.Г. от 26.11.2019 года о предварительном согласовании предоставления земельного участка и утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Суд удовлетворил требования. Признал незаконным постановление Администрации. Возложил на Администрацию обязанность повторно рассмотреть заявление Фурниковой В.Г. [5].

К бездействию относится неисполнение (уклонение от исполнения) наделенным публичными полномочиями органом или лицом обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими его полномочия (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). Бездействием, в частности, признается не рассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом или несообщение о принятом решении, уклонение от принятия решения при наступлении определенных законодательством событий, например событий, являющихся

основанием для предоставления государственных или муниципальных услуг в упреждающем режиме [10; с. 468]. Так, Феодосийский городской суд Республики Крым рассмотрел административное дело по исковому заявлению Кривошея В.Т. к Администрации города Феодосии Республики Крым о признании бездействия органа местного самоуправления незаконным, понуждении совершить определенные действия. Истец обратилась к ответчику с требованиями проведения процедуры признания земельного участка безхозным или его изъятия, в связи с неиспользованием по целевому назначению. В нарушение законодательства до настоящего времени заявление не рассмотрено, ответ в адрес заявителя не направлен. Суд указал, что законодатель прямо предусмотрел, что удовлетворение требований, рассматриваемых в порядке главы 22 КАС РФ, возможно лишь при наличии одновременно двух обстоятельств: незаконности действий (бездействия) должностного лица (незаконности принятого им или органом постановления) и реального нарушения при этом прав заявителя. При недоказанности хотя бы одного из названных условий заявление не может быть удовлетворено. Исходя из обстоятельств дела, суд признал незаконными бездействие Администрации при рассмотрении заявления Кривошея В.Т., обязал рассмотреть заявление и дать ответ [6].

Приведенный анализ судебной практики показал, что обжалование ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействий) органов местного самоуправления на территории Республики Крым осуществляется путем направления административного искового заявления как гражданами и организациями, так и иными органами государственной власти, что свидетельствует о стабильности правоприменительной практики, а также реализации этими субъектами прав на обжалование.

#### **Список использованных источников**

1. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 29.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

2. "Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 29.12.2022, с изм. от 10.01.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 N 21 "О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации".
4. Решение № 2А-1616/2019 2А-169/2020 2А-169/2020(2А-1616/2019;)-М-1532/2019 А-169/2020 М-1532/2019 от 12 февраля 2020 г. по делу № 2А-1616/2019. Белогорский районный суд (Республика Крым) - Гражданские и административные.
5. Решение № 2А-1990/2020 2А-1990/2020~М-1028/2020 М-1028/2020 от 10 июля 2020 г. по делу № 2А-1990/2020. Киевский районный суд г. Симферополя (Республика Крым) - Гражданские и административные.
6. Решение № 2А-903/2020 2А-903/2020~М-468/2020 М-468/2020 от 29 апреля 2020 г. по делу № 2А-903/2020. Феодосийский городской суд (Республика Крым) - Гражданские и административные.
7. Решение № 2А-861/2020 2А-861/2020~М-214/2020 М-214/2020 от 30 июля 2020 г. по делу № 2А-861/2020. Сакский районный суд (Республика Крым) - Гражданские и административные.
8. Отчет судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2021 года. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6120>.
9. Макарова Зинаида Алексеевна, Матюшева Татьяна Николаевна. Обжалование незаконных актов органов местного самоуправления // Евразийский научный журнал. 2016. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzhalovanie-nezakonnyh-aktov-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 13.01.2023).

10. Старилов, Ю. Н. Административное судопроизводство : учебное пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / Ю. Н. Старилов, С. Н. Махина, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старилова. — 2-е изд., пересмотр. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 624 с. — DOI 10.12737/1896842. - ISBN 978-5-00156-263-4. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1896842> (дата обращения: 12.01.2023). – Режим доступа: по подписке.

#### **List of sources used**

1. "Code of Administrative Procedure of the Russian Federation" dated 08.03.2015 N 21-FZ (ed. dated 29.12.2022) (with amendments and additions, intro. effective from 01.01.2023).
2. "Arbitration Procedural Code of the Russian Federation" dated 24.07.2002 N 95-FZ (as amended on 29.12.2022, with amendments. from 10.01.2023) (with amendments and additions, intro. effective from 01.01.2023).
3. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 06/28/2022 No. 21 "On certain issues of Application by Courts of the Provisions of Chapter 22 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and Chapter 24 of the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation".
4. Decision No. 2A-1616/2019 2A-169/2020 2A-169/2020(2A-1616/2019;)-M-1532/2019 A-169/2020 M-1532/2019 dated February 12, 2020 in case No. 2A-1616/2019. Belogorsky District Court (Republic of Crimea) - Civil and administrative.
5. Decision No. 2A-1990/2020 2A-1990/2020~M-1028/2020 M-1028/2020 of July 10, 2020 in case No. 2A-1990/2020. Kiev District Court of Simferopol (Republic of Crimea) - Civil and administrative.
6. Decision No. 2A-903/2020 2A-903/2020~M-468/2020 M-468/2020 of April 29, 2020 in case No. 2A-903/2020. Feodosiysky City Court (Republic of Crimea) - Civil and administrative.

7. Decision No. 2A-861/2020 2A-861/2020~M-214/2020 M-214/2020 of July 30, 2020 in case No. 2A-861/2020. Saki District Court (Republic of Crimea) - Civil and administrative.
8. Report of the courts of general jurisdiction on the consideration of civil and administrative cases in the first instance for 12 months of 2021. Official website of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6120>.
9. Makarova Zinaida Alekseevna, Matyusheva Tatiana Nikolaevna. Appeal against illegal acts of local self-government bodies // Eurasian Scientific Journal. 2016. No.12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzhalovanie-nezakonnyh-aktov-organov-mestnogo-samoupravleniya> (accessed: 01/13/2023).
10. Starilov, Yu. N. Administrative proceedings: a textbook for bachelor's degree, magistracy, specialty in the areas of "Jurisprudence" and "Judicial and prosecutorial activity" / Yu. N. Starilov, S. N. Makhina, Yu. B. Nosova, O. S. Rogacheva ; edited by Yu. N. Starilov. — 2nd ed., revision. — Moscow : Norm : INFRA-M, 2023. — 624 p. — DOI 10.12737/1896842. - ISBN 978-5-00156-263-4. - Text : electronic. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1896842> (accessed: 12.01.2023). – Access mode: by subscription.

© Добровольский Я.В., 2023 Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №11/2023

**Для цитирования:** Добровольский Я.В. НЕНОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕШЕНИЯ, ДЕЙСТВИЯ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ ОБЖАЛОВАНИЯ// Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №11/2023