**Порядок обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственной (муниципальной) власти**

**Понятие решения, действия и бездействия должностных лиц**

К решениям относятся акты должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. Решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме. В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме, так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина).

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

К бездействию относится неисполнение должностным лицом органа государственной власти, местного самоуправления обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими его полномочия (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами).

**Обжалование в административном (досудебном) порядке**

По выбору заявителя жалоба на действия (бездействие) должностных лиц органов власти может быть подана как сразу в суд, так и сначала в вышестоящий в порядке подчиненности государственный или муниципальный орган, вышестоящему по подчиненности лицу (ст. 218 КАС РФ, п. 4 ст. 21, ч. 1 ст. 23 Закона N 294-ФЗ). Если заявитель воспользовался досудебным порядком обжалования, в дальнейшем при обращении в суд к административному исковому заявлению необходимо приложить копию ответа из вышестоящего в порядке подчиненности органа.

По определенным категориям споров законом может быть установлен обязательный досудебный (претензионный) порядок разрешения спора (ч. 3 ст. 218 КАС РФ, ч. 5 ст. 4, ч. 2 ст. 189 АПК РФ, п. 47 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 N 18).

Так, например, акты налоговых органов ненормативного характера, действия (бездействие) их должностных лиц могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган (п. 2 ст. 138 НК РФ).

Обязательный досудебный порядок урегулирования спора состоит в исчерпании лицами, оспаривающими ненормативные правовые акты, решения, действия (бездействие) наделенных публичными полномочиями органов и их должностных лиц, административных средств защиты (п. 45 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 N 18).

Лицо считается исчерпавшим административные средства защиты, если жалоба подана им с соблюдением установленных законодательством требований.

Несоблюдение обратившимся в арбитражный суд лицом установленных требований к порядку, срокам, форме и содержанию жалобы, если жалоба фактически была рассмотрена государственным органом (должностным лицом), а также при самостоятельном устранении государственными органами допущенных ими нарушений до окончания рассмотрения жалобы, не является основанием для вывода о несоблюдении досудебного (административного) порядка урегулирования спора (п. 46 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 N 18).

Также Постановлением Правительства РФ от 28.04.2021 N 663 утвержден Перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб (ч. 13 ст. 98 Закона N 248-ФЗ).

В общем случае жалоба подается контролируемым лицом в уполномоченный на рассмотрение жалобы орган в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг. При подаче жалобы гражданином она должна быть подписана простой электронной подписью либо усиленной квалифицированной электронной подписью. При подаче жалобы организацией она должна быть подписана усиленной квалифицированной электронной подписью (ч. 1 ст. 40 Закона N 248-ФЗ).

Жалоба на решение контрольного (надзорного) органа, действия (бездействие) его должностных лиц может быть подана в течение 30 календарных дней со дня, когда контролируемое лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав (ч. 5 ст. 40 Закона N 248-ФЗ).

Жалоба на предписание контрольного (надзорного) органа может быть подана в течение 10 рабочих дней с момента получения контролируемым лицом предписания (ч. 6 ст. 40 Закона N 248-ФЗ).

Требования к содержанию жалобы установлены ч. 1 ст. 41 Закона N 248-ФЗ.

**Обжалование в порядке административного судопроизводства**

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

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

Суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, 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, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ).

Заявителем по делу может выступать заинтересованное лицо, права и законные интересы которого затрагиваются неправомерными действиями должностных лиц органов власти, либо то лицо, на которое была незаконно возложена какая-либо обязанность (ч. 1 ст. 4 КАС РФ). Административным ответчиком по делу выступает должностное лицо, неправомерные решения, действия (бездействие) которого оспаривает заявитель. Вторым административным ответчиком является административный орган, в котором должностное лицо осуществляет свои полномочия (ч. 2 ст. 221 КАС РФ).

В качестве суда первой инстанции такие дела рассматривает районный суд, кроме случаев, предусмотренных ст. ст. 17.1, 18 и 20 КАС РФ (ст. 19 КАС РФ), затем вынесенный судебный акт может быть обжалован в соответствии со ст. 228 КАС РФ. Заявление в суд в общем порядке может быть подано в течение трех месяцев с момента, когда заявитель узнал или должен был узнать о допущенном нарушении (ч. 1 ст. 219 КАС РФ).

Заявление об оспаривании бездействия должностного лица может быть подано в суд в течение срока, в рамках которого у указанного лица сохраняется обязанность совершить соответствующее действие, а также в течение 3 месяцев со дня, когда такая обязанность прекратилась. Административное исковое заявление о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано в суд в течение 10 дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 1.1, 3 ст. 219 КАС РФ).

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

**Обратите внимание!** Пропуск срока обращения в суд без уважительной причины, а также невозможность восстановления пропущенного (в том числе по уважительной причине) срока обращения в суд является основанием для отказа в удовлетворении административного иска (ч. 8 ст. 219 КАС РФ).

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

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

Отказ в принятии административного иска возможен в случае, если дело подлежит рассмотрению в порядке конституционного или уголовного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях либо не подлежит рассмотрению в судах, если из административного искового заявления об оспаривании решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца, а также по иным основаниям, указанным в ст. 128 КАС РФ. Административное исковое заявление может быть также возвращено в случае, если дело не подсудно суду, заявителем не соблюден досудебный порядок, а также по иным основаниям, предусмотренным ст. 129 КАС РФ.

По результатам рассмотрения (общий срок рассмотрения составляет месяц) административного дела судом принимается одно из следующих решений (ст. 226 и ч. 2 ст. 227 КАС РФ):

1. об удовлетворении полностью или в части заявленных требований в административном исковом заявлении;
2. об отказе в удовлетворении заявленных исковых требований.

Решение суда вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, если оно не было обжаловано. Срок для подачи апелляционной жалобы составляет месяц со дня принятия решения суда в окончательной форме (ч. 5 ст. 227, ст. 186, ч. 1 ст. 298 КАС РФ).

Необходимо отметить, что помимо требования о признании незаконными действий (бездействия) должностных лиц органов государственной (муниципальной) власти заявитель может требовать возмещения причиненного ему вреда в соответствии со ст. 22 Закона N 294-ФЗ, ст. ст. 16, 1069 и 1070 ГК РФ. Такое требование может быть предъявлено в суд по общим правилам искового производства в соответствии с установленной законом компетенцией судов, поскольку оно не подлежит разрешению по правилам КАС РФ.

Кроме того, недоказанность незаконности действий (бездействия) государственных органов или их должностных лиц не может служить основанием для отказа в возмещении на основании положений ст. ст. 15, 16, 1069 и 1070 ГК РФ расходов на оплату услуг защитника и иных расходов, связанных с производством по делу об административном правонарушении, лицам, в отношении которых дела были прекращены в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения или ввиду недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены соответствующие постановление, решение по результатам рассмотрения жалобы.

**Обжалование в арбитражном порядке**

Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 1 ст. 198 АПК РФ).

Заявление по общему правилу может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом (ч. 4 ст. 198 АПК РФ).

Отметим, что срок исковой давности по требованию о возмещении вреда, причиненного принятием государственными органами не соответствующих закону ненормативных правовых актов, решений и совершением незаконных действий (бездействия), не течет в период рассмотрения арбитражным судом спора о законности соответствующих актов, решений, действий (бездействия) (п. 37 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 4 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.12.2019).

Заявление, подписанное истцом или его представителем, подается в арбитражный суд (ч. 1 ст. 125 АПК РФ):

* на бумажном носителе;
* в электронном виде, в том числе в форме электронного документа.

В заявлении должны быть указаны (ч. 2 ст. 125 АПК РФ):

1. наименование арбитражного суда, в который подается заявление;
2. сведения об истце: для организации - наименование, адрес, ИНН; для гражданина - фамилия, имя, отчество (при наличии), место жительства, дата и место рождения, место работы или дата и место государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и один из идентификаторов (СНИЛС, ИНН, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), номера телефонов, факсов, адреса электронной почты истца;
3. наименование органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие);
4. название, номер, дата принятия оспариваемого акта, решения, время совершения действий;
5. права и законные интересы, которые, по мнению заявителя, нарушаются оспариваемым актом, решением и действием (бездействием);
6. законы и иные нормативные правовые акты, которым, по мнению заявителя, не соответствуют оспариваемый акт, решение и действие (бездействие);
7. требование заявителя о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными;
8. перечень прилагаемых документов.

К заявлению необходимо приложить, в частности (ч. 2 ст. 199 АПК РФ):

* документы, подтверждающие направление другим лицам, участвующим в деле, копий искового заявления и приложенных к нему документов;
* документ, подтверждающий уплату государственной пошлины (для организаций - 3 000 руб., для физлиц - 300 руб.) или право на получение льготы по уплате государственной пошлины, либо ходатайство о предоставлении отсрочки, рассрочки, об уменьшении размера государственной пошлины (пп. 3 п. 1 ст. 333.21 НК РФ);
* копии свидетельства о государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя, выписку из ЕГРЮЛ или ЕГРП соответственно (полученную не ранее, чем за 30 дней до обращения в суд);
* доверенность или иные документы, подтверждающие полномочия на подписание искового заявления;
* документы, подтверждающие соблюдение истцом претензионного или иного досудебного порядка, за исключением случаев, если его соблюдение не предусмотрено федеральным законом;
* текст оспариваемого акта, решения.

Документы, прилагаемые к исковому заявлению, могут быть представлены в арбитражный суд в электронном виде (ч. 2 ст. 126 АПК РФ).

Такого рода дела должны быть рассмотрены судьей единолично в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления (этот срок включает в себя и подготовку дела к судебному разбирательству, и принятие решения по делу, если иной срок не предусмотрен законом). Срок может быть продлен до шести месяцев председателем суда по мотивированному заявлению судьи. Основания для продления - особая сложность дел, значительное число участников арбитражного процесса (ч. 1 ст. 200 АПК РФ).

Арбитражный суд в судебном заседании (ч. 4 ст. 200 АПК РФ):

* осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту;
* устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие);
* устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Обязанность доказывания возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие) (ч. 5 ст. 200 АПК РФ).

По результатам рассмотрения дела арбитражный суд принимает одно из следующих решений (ч. 2, 3 ст. 201 АПК РФ):

* о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными;
* об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Решение арбитражного суда первой инстанции, не вступившее в законную силу, может быть обжаловано в суд апелляционной инстанции. Апелляционная жалоба может быть подана в течение месяца после принятия арбитражным судом первой инстанции обжалуемого решения (ст. 259 АПК РФ). Кассационная жалоба по общему правилу может быть подана в срок не более двух месяцев со дня вступления в законную силу обжалуемого решения, постановления арбитражного суда (если иное не предусмотрено АПК РФ (ст. 276 АПК РФ)).