

УДК 342

А.В. Никитина,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедры конституционного, административного и финансового права**юридического факультета**Хабаровского государственного университета экономики и права*

О ПРОБЛЕМАХ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ
ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ,
ИМЕЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ

В статье автор обращает внимание на ряд проблем, связанных с судебным установлением фактов, имеющих значение для применения конституционно-правовой ответственности. На основе анализа судебной практики предлагается дополнить положения Кодекса административного судопроизводства РФ нормами, посвященными судебному установлению фактов, имеющих публично-правовое значение.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, конституционный деликт, установление фактов, имеющих юридическое значение, Кодекс административного судопроизводства РФ.

In this article the author draws attention to a number of problems associated with the judicial establishment of facts relevant for application of constitutional and legal responsibility. Based on the analysis of court practice it is proposed to add provisions of the Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation with the norms on juridical establishment of facts that have public and legal significance.

Keywords: constitutional and legal responsibility, constitutional delict, establishment of facts that have legal significance, Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation.

Российское конституционное законодательство, определяющее основания, порядок и процедуру привлечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц к конституционно-правовой ответственности, зачастую ставит саму возможность привлечения к такой ответственности в зависимости от того или иного установленного судом юридического факта, подтверждающего совершение деяния (действия, бездействия), являющегося основанием ответственности. Так, ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» перечисляет следующие юридические факты, судебная констатация которых является основанием для роспуска представительного органа муниципального образования: 1) факт неисполнения в течение трех месяцев либо в течение иного срока судебного решения, которым установлено принятие представительным органом муниципального образования нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования (ч. 1 ст. 73);

2) факт непроведения избранным в правомочном составе представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трёх месяцев подряд (ч. 2.1 ст. 73); 3) факт непроведения вновь избранным в правомочном составе представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трёх месяцев подряд (ч. 2.2 ст. 73) [1].

В соответствии с ч. 2 ст. 24 этого же Закона основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

В связи с этим уставами муниципальных образований определено, что частью процедуры отзыва данных должностных лиц является установление судом фактов совершения действий (бездействия), являющихся основанием для отзыва.

Например, основаниями для отзыва депутата, мэра города Хабаровска являются: 1) нарушение Конституции РФ, федерального и краевого законодательства, Устава и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления города Хабаровска; 2) неисполнение полномочий по замещаемой должности (отказ от ведения приёма избирателей, рассмотрения их жалоб и предложений, уклонение депутата от участия в заседаниях Хабаровской городской думы и её комитетах и комиссиях и т.д.). Основаниями

для отзыва депутата, мэра города Хабаровска могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке (ч. 2 ст. 13-1 Устава городского округа «Город Хабаровск») [2].

В соответствии с ч. 2 ст. 12 Устава городского округа «Город Чита» основаниями для отзыва депутата Думы городского округа и Главы городского округа могут служить только их конкретные противоправные решения или действия (бездействие), выразившиеся в нарушении ими законодательства Российской Федерации, Забайкальского края, Устава и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции, в случае подтверждения их в судебном порядке. Отзыв по иным основаниям не допускается. При этом под нарушением законодательства Российской Федерации, Забайкальского края, настоящего Устава и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Забайкальского края и органов местного самоуправления городского округа понимается однократное грубое нарушение либо систематическое нарушение (более двух раз) депутатом думы городского округа, главой городского округа требований этих актов. Факты нарушения требований этих актов должны быть установлены в судебном порядке [3].

Таким образом, необходимость установления в судебном порядке того или иного юридического факта, подтверждающего совершение деяния, являющегося основанием ответственности депутатов представительного органа муниципально-

го образования или главы муниципального образования перед населением, может быть предусмотрена и в уставах муниципальных образований.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» названы следующие юридические факты, имеющие значение для принятия высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) решения о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ: 1) факт непроведения в течение трёх месяцев подряд заседаний законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, избранным в правомочном составе (п. 2.1 ст. 9); 2) факт непроведения в течение трёх месяцев подряд со дня избрания заседаний вновь избранным в правомочном составе законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (п. 2.1 ст. 9) [4]. Данные юридические факты должны быть установлены в судебном порядке.

Пункт 4 ст. 9 того же Закона определяет в качестве основания для внесения предупреждения Президента РФ законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ, а также в последующем – для роспуска этого органа государственной власти Президентом РФ – установленный судом факт неисполнения в течение шести месяцев либо в течение иного срока судебного

решения, в котором констатировано принятие региональным парламентом нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, если неисполнением судебного решения были созданы препятствия для реализации полномочий органов публичной власти, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

Пунктом 7.2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» определены основания для отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ): а) нарушение законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации; б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение своих обязанностей. Для того чтобы положить начало процедуре отзыва, данные факты должны быть установлены соответствующим судом.

Анализ законодательства, определяющего порядок установления судом юридических фактов, имеющих публично-правовое значение, выявил ряд проблем нормативно-правового регулирования и судебной правоприменительной практики. Эти проблемы вытекают из неопределённости процедуры, в рамках которой данные факты подлежат установлению. Часть фактов, имеющих значение для привлечения должностного лица или органа публичной власти к конституционно-

правовой ответственности, устанавливается в ходе оспаривания нормативных правовых актов, действий (бездействия), решений данных органов в порядке конституционного или административного судопроизводства. В этом случае, как известно, орган или должностное лицо несут ответственность не за принятие неконституционного (или незаконного) правового акта, а за неисполнение решения суда, в котором установлен данный факт.

В иных случаях, описанных в начале данной статьи, законодатель прямо требует установления в судебном порядке фактов, имеющих значение для конституционно-правовой ответственности. Как показывает сложившаяся судебная практика, в настоящее время установление таких фактов осуществляется в порядке, предусмотренном гл. 28 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации «Установление фактов, имеющих юридическое значение» [5], нормы которой, по нашему мнению, не вполне пригодны для установления фактов, имеющих конституционно-правовое значение, поскольку не соответствуют природе данной категории дел. Гражданский процессуальный кодекс РФ регулирует порядок осуществления гражданского судопроизводства, одной из задач которого является правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел (ст. 2 ГПК РФ), состав которых изменился в связи со вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [6]. Теперь к категории гражданских дел не относятся 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, рассматриваемые в порядке административного судопроизводства.

В соответствии с ч. 1 ст. 264 ГПК РФ суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан, организаций. При этом суд устанавливает такие факты только при невозможности получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты, или при невозможности восстановления утраченных документов (ст. 265 ГПК РФ). То есть в обычных жизненных ситуациях такие факты подтверждаются документами. Заявители же обращаются в суд за установлением факта, имеющего юридическое значение, ввиду отсутствия таких документов.

Таким образом, факты имеющие значение для конституционно-правовой ответственности, существенным образом отличаются от тех юридических фактов, которые устанавливаются в порядке, предусмотренном гл. 28 ГПК РФ. В связи с этим, у судов весьма обоснованно возникают сомнения в возможности установления фактов, имеющих конституционно-правовое значение, в порядке, предусмотренном нормами Гражданского процессуального кодекса РФ.

Так, например, определением судьи Центрального районного суда города Хабаровска от 14 сентября 2011 г. было отказано прокурору в принятии заявления об установлении факта неисполнения Хабаровской городской думой вступившего в законную силу решения Центрального

районного суда города Хабаровска в связи с тем, что данный факт не может быть установлен в порядке гражданского судопроизводства, поскольку не может повлиять на возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан, организаций. Данное определение было отменено Хабаровским краевым судом [7].

Определением судьи Гвардейского районного суда Калининградской области от 28 сентября 2007 г. было отказано М.В. И. в принятии заявления об установлении факта неисполнения Советом депутатов муниципального образования «Гвардейский район» решений Гвардейского районного суда Калининградской области от 7 июля 2006 г. и 16 мая 2007 г., которыми отдельные положения Устава муниципального образования признаны недействующими. Отказывая М.В. И. в принятии заявления, судья исходила из того, что факт неисполнения решений суда не подлежит установлению в порядке особого производства, поскольку законом (ст. 264–268 ГПК РФ) предусмотрена возможность установления фактов, имеющих юридическое значение, только при невозможности получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты, или при невозможности восстановления утраченных документов. Калининградский областной суд, подтверждая возможность установления данного факта в порядке, предусмотренном гл. 28 ГПК РФ, отменил данное определение [8].

Отменяя указанные определения, вышестоящие суды ссылались на открытый перечень юридических фактов, которые могут

быть установлены судом в порядке, предусмотренном гл. 28 ГПК РФ (п. 10 ч. 2 ст. 264 ГПК РФ), не учитывая того, что: 1) данные юридические факты явно отличаются от тех, что приведены в перечне ч. 2 ст. 264 (судом подлежат установлению, например, факты родственных отношений, нахождения на иждивении, признания отцовства, владения и пользования недвижимым имуществом, несчастного случая и пр.); 2) данные юридические факты не влияют на возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан, организаций.

По нашему мнению, юридические факты, имеющие значение для применения конституционно-правовой ответственности, относятся к категории дел, вытекающих из публично-правовых отношений, и в настоящее время должны устанавливаться в порядке административного судопроизводства. Однако Кодекс административного судопроизводства РФ, вступивший в силу с 1 сентября 2015 г., не содержит специальных норм, предусматривающих процедуру установления подобных фактов. Таким образом, за неимением других, более подходящих норм, сегодня судьям по-прежнему приходится руководствоваться именно положениями гл. 28 ГПК РФ, что вызывает немалые трудности их применения к конституционно-правовым отношениям.

Во-первых, сложность состоит в определении субъектов, обладающих правом подавать заявление об установлении фактов, имеющих значение для применения конституционно-правовой ответственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 ГПК РФ суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой сво-

их прав, свобод и законных интересов. Очевидно, что данное положение не может быть применено к рассматриваемым нами случаям, поскольку обращаясь в суд с требованием установления юридического факта, имеющего конституционно-правовое значение, заявитель обращается не за защитой своих прав, свобод и законных интересов, а действует в целях защиты неопределённого круга лиц, интересов публичного образования, охраны законности, публично-правового порядка.

Частью 2 ст. 4 ГПК РФ определено, что в случаях, предусмотренных ГПК РФ, другими федеральными законами, гражданское дело может быть возбуждено по заявлению лица, выступающего от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределённого круга лиц или в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Один из таких случаев предусмотрен ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, в соответствии с которой прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Как показывает судебная практика, прокуроры довольно часто пользуются своим правом обращения в суд за установлением фактов, имеющих конституционно-правовое значение. Однако в некоторых случаях в судебных решениях приходится особо обосновывать такое право прокурора, поскольку оно оспаривается одной из сторон по делу.

Так, оставляя без изменения решение

Карабудахкентского районного суда Республики Дагестан от 27 февраля 2014 г., которым установлен факт непроведения более трёх месяцев правомочного заседания сельского Собрания депутатов муниципального образования «Сельсовет Губденский», Верховный Суд Республики Дагестан отметил, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту неопределённого круга лиц, интересов муниципального образования (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ), а также обратиться в суд, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства (ч. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Непроведение длительное время заседаний представительным органом местного самоуправления, бесспорно, затрагивает права и законные интересы неопределённого круга лиц, а также интересы муниципального образования, поскольку обязанности представительного органа местного самоуправления должны исполняться в интересах всех жителей соответствующей территории [9].

По смыслу ч. 2 ст. 45 ГПК РФ, иные случаи, когда дело может быть возбуждено по заявлению лица, действующего в защиту неопределённого круга лиц или в защиту интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, могут быть предусмотрены федеральными законами. Стоит предположить, что лица, которые могут обращаться в суд за установлением фактов, имеющих конституционно-правовое значение, должны быть определены для каждого конкретного случая в нормах тех федеральных законов, которые устанавливают основания конституционно-

правовой ответственности.

Однако же анализ этих законов показал, что такие лица определены только применительно к одному случаю – установлению фактов, являющихся основанием для отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). В п. 7.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указано: «Обратиться в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа с заявлением об установлении фактов, указанных в пункте 7.2 настоящей статьи, вправе политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан Российской Федерации в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Иные предусмотренные конституционным законодательством нормы, обуславливающие наступление конституционно-правовой ответственности судебным установлением фактов совершения того или иного деяния, не сопровождаются указанием на лиц, которые вправе обратиться в суд с заявлением об установлении таких юридических фактов.

Анализируемая судебная практика

выявила случаи, когда суды рассматривали дела об установлении юридических фактов, имеющих значение для роспуска представительного органа муниципального образования, например, по требованию главы муниципального образования [10] и депутатов представительного органа муниципального образования [11].

Относительно заявлений граждан об установлении фактов, имеющих значение для конституционно-правовой ответственности, сложилась двойственная практика, в том числе в решениях Верховного Суда РФ. В одних случаях такие заявления удовлетворяются [12], а в других – подлежат отклонению. В судебной практике имеются случаи весьма своеобразной аргументации таких судебных решений.

Так, например, граждане А.А. и Д.А. обратились в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением об установлении факта непринятия Законодательным собранием Санкт-Петербурга мер по исполнению вступившего в законную силу решения Санкт-Петербургского городского суда от 4 марта 2002 г., которым ст. 2 Закона Санкт-Петербурга «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге» признана противоречащей федеральным законам, недействующей и не подлежащей применению. Установление судебным решением данного факта, как указано в заявлениях А.А. и Д.А., необходимо им для обращения к Президенту РФ с просьбой об издании указа о предупреждении Законодательного собрания Санкт-Петербурга, а затем и о внесении в Государственную Думу Российской Федерации проекта федерального закона о

ропуске Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Решением Санкт-Петербургского городского суда от 6 февраля 2003 г. в удовлетворении указанных заявлений А.А. и Д.А. отказано. Санкт-Петербургский городской суд отказал в удовлетворении заявления не в связи с отсутствием у граждан права на обращение, а с «отсутствием «виновности» Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в несвоевременном приведении оспоренного нормативного акта в соответствие с требованием суда». Вопрос об отсутствии (или наличии) у граждан права обращаться с таким заявлением в судебном решении не затрагивался [13].

В другом деле определением Верховного Суда РФ от 28 августа 2013 г. отменено решение Брянского областного суда от 8 апреля 2013 г., прекращено производство по делу по заявлению Ю.Н. Миронова об установлении факта неисполнения губернатором Брянской области и администрацией Брянской области решения Брянского областного суда от 16 мая 2012 г. о признании недействующим распоряжения администрации Брянской области от 20 февраля 2012 г. № 144-р «О повышении оплаты труда работников государственных учреждений Брянской области». В определении Верховного Суда РФ отмечено: «Рассматривая заявленные Мироновым Ю.Н. требования, суд первой инстанции исходил из того, что гражданин, по заявлению которого нормативный правовой акт, изданный губернатором Брянской области, признан недействующим, вправе в судебном порядке поставить вопрос об установлении юридического факта неисполнения решения

суда. Судебная коллегия не может согласиться с таким выводом суда, ввиду его несоответствия положениям процессуального законодательства, а также нормам материального права. Судом не дано правовой оценки тому обстоятельству, что Миронов Ю.Н. обратился в суд с заявлением в порядке особого производства, ссылаясь на положения пункта 10 части 2 статьи 264 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающие установление судом иных, не перечисленных в пунктах 1–9 указанной нормы, имеющих юридическое значение фактов, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав заявителя. Между тем установление факта неисполнения судебного постановления о признании недействующим нормативного правового акта, изданного высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, для заявителя правовых последствий не влечёт» [14].

Полагаем, что в тех случаях, когда нормы федеральных законов требуют судебного установления фактов совершения деяний, являющихся основанием применения конституционно-правовой ответственности, эти нормы должны содержать перечень лиц, которые вправе обращаться в суд за установлением таких фактов. Прежде всего, таким правом должны обладать органы и должностные лица, наделённые правом инициировать конституционно-правовую ответственность и налагать санкции конституционно-правовой ответственности.

Вторая проблема, выявленная в ходе анализа судебной практики по делам об установлении фактов, имеющих конституционно-правовое значение, состоит в

том, что в порядке особого производства не могут устанавливаться факты, в случае если между сторонами имеется спор о праве (ч. 3 ст. 263 ГПК РФ). В связи с этим, в практике есть примеры оставления без рассмотрения заявлений об установлении фактов, имеющих значение для применения конституционно-правовой ответственности, в силу того, что заинтересованные лица (органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица), в отношении которых устанавливается факт совершения действия (бездействия), оспаривают его.

Так, граждане Ф., П., С., Б., К. обратились в суд Емельяновского района Красноярского края с заявлением об установлении факта непроведения Советом депутатов п. Кедровый правомочного заседания в период с 5 июля 2012 г. по 6 ноября 2012 года. Определением суда от 23 июля 2013 г. указанное заявление было оставлено без движения, предоставлен срок для устранения недостатков до 2 сентября 2013 г., поскольку заявителям необходимо обратиться в суд в порядке искового производства. По истечении срока, суд, посчитав, что заявителями не были устранены недостатки, указанные в определении от 23 июля 2013 г., возвратил заявление в соответствии с определением от 2 сентября 2013 года. Оставляя заявление без движения и предлагая исправить его недостатки, суд первой инстанции исходил из того, что судя по заявленному требованию, между сторонами усматривается спор о праве, который подлежит рассмотрению в порядке искового судопроизводства. На этом основании суд предложил заявителям оформить исковое заявление с соблю-

дением требований ст. 131, 312 ГПК РФ. В установленный судом срок заявители направили в суд письменное заявление, в котором уточнили существо своих требований, сославшись на нормы федерального законодательства, регулирующего порядок обращения в суд с такого рода требованиями. Полагая, что заявителями не исправлены недостатки, на которые было указано в определении суда от 23 июля 2013 г., суд возвратил заявление в соответствии с определением от 2 сентября 2013 года. Апелляционным определением Красноярского краевого суда определение суда Емельяновского района Красноярского края от 2 сентября 2013 г. отменено [15]. Отсутствию спора о субъективном материальном праве как основном условии применения правил особого производства, уделено много внимания в трудах современных учёных [16]. Подчёркивается, что «бесспорность» следует понимать лишь как отсутствие спора о субъективном материальном праве, но не отсутствие спора о существовании искомого факта. Стоит признать, что в делах об установлении фактов, имеющих значение для применения конституционно-правовой ответственности, имеется публично-правовой спор между сторонами. Существо этого спора предопределено разногласиями относительно существования факта совершения деяния, являющегося основанием конституционно-правовой ответственности.

Третья проблема связана с определением подсудности дел об установлении фактов, имеющих конституционно-правовое значение. Эта проблема обусловлена тем, что в соответствии со ст. 26

ГПК РФ верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции только гражданские дела, связанные с государственной тайной. Другие дела могут быть отнесены к подсудности судов данного уровня федеральными законами. По общему правилу, дела об установлении фактов рассматриваются районными судами.

Логично было бы предположить, что факты, имеющие значение для конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц государственной власти субъекта РФ, устанавливаются верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа, а факты, имеющие значение для конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления – соответствующим районным судом. Однако анализируемые нами федеральные законы только в одном случае содержат указание на суд, к подсудности которого отнесено установление факта, имеющего конституционно-правовое значение. В соответствии с п. 7.3 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» заявление об установлении факта совершения высшим должностным лицом субъекта РФ деяния, являющегося основанием для его отзыва, рассматривает верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города

федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа.

Отсутствие норм о подсудности вызывает к жизни логичные, но парадоксальные с точки зрения аргументации судебные решения. Так, определением Самарского областного суда было отказано прокурору в принятии заявления об установлении факта непринятия мер Самарской губернской думой по исполнению решения Самарского областного суда в связи с неподсудностью дела данному суду. Отказ был мотивирован ссылкой на положения ГПК, который содержит исчерпывающий перечень дел, подсудных областному суду, и расширительному толкованию не подлежит. Дела об установлении факта непринятия мер по исполнению решений судов в названный перечень не включены. Отменяя определение Самарского областного суда, Верховный Суд РФ сослался на положения п. 4 ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ, которая не определяет подсудности данной категории дел, но предложил следующие аргументы: «Самарский областной суд, с одной стороны, – это суд, вынесший решение, которое, не исполняется, а с другой стороны, – это суд уровня, соответствующего уровню Самарской губернской думы» [17].

Поскольку рассматриваемая нами категория дел – это дела, вытекающие из публичных правоотношений, по нашему мнению, они должны рассматриваться в порядке административного судопроизводства. В целях совершенствования процессуального законодательства об установлении юридических фактов, имеющих значение для конституционно-правовой ответственности, необходимо дополнить

ч. 2 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отдельным пунктом, согласно которому дела об установлении юридических фактов, имеющих значение для конституционно-правовой ответственности, а также иных юридических фактов, имеющих публично-правовое значение, суды должны рассматривать в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом.

Статью 20 Кодекса административного судопроизводства РФ «Административные дела, подсудные верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа» необходимо дополнить пунктом, в соответствии с которым к подсудности судов данного уровня будет отнесено установление фактов, имеющих значение для конституционно-правовой ответственности должностных лиц и органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, к подсудности районных судов будут отнесены дела об установлении фактов, имеющих значение для конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также иных юридических фактов, имеющих публично-правовое значение.

В структуре разд. IV Кодекса административного судопроизводства РФ «Особенности производства по отдельным категориям административных дел» необходимо предусмотреть главу «Производство по административным делам об установлении фактов, имеющих публично-правовое значение». Применительно к установлению фактов, имеющих значение

для конституционно-правовой ответственности, в данной главе должны быть предусмотрены статьи, посвящённые особенностям рассмотрения данной категории дел (лицам, имеющим право обращаться в суд с административным иском заявлением об установлении юридического факта, требованиям, предъявляемым к административному исковому заявлению об установлении факта, имеющего конституционно-правовое значение, срокам обращения и срокам рассмотрения дела, порядку обжалования решений суда и пр.).

Таким образом, внесение изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации будет способствовать совершенствованию процессуальной формы установления фактов, имеющих значение для конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 ноября 2015 г. № 357-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 40. Ст. 3822.

2. Устав городского округа «Город Хабаровск» от 13.07.2004 г. № 509 (в ред. решения Хабаровской городской думы от 22.09.2015 г. № 167) // Хабаровские вести. 2004. 8 октября.

3. Решение Думы городского округа «Город Чита» от 08.12.2011 г. № 243 (в ред. решения Думы городского округа «Город Чита» от 09.06.2014 г. № 75) «О принятии Устава городского округа «Город Чита» //

Читинское обозрение. 2011. 14 декабря.

4. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.11.2015 г. № 354-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.12.2015 г. № 393-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.06.2015 г. № 190-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

7. Кассационное определение Хабаровского краевого суда от 09.11.2011 г. по делу № 33-8028 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

8. Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Калининградского областного суда от 31.10.2007 г. № 33-3326/2007 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

9. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 30.10.2014 г. по делу № 33-3463/2014 г. // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

10. Апелляционное определение Рязанского областного суда от 18.04.2015 г. по делу № 33-282 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

11. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 24.12.2014 г. по делу № 33-4700/14 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика»;

Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 17.02.2014 г. по делу № 33-357/2014 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

12. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 05.02.2014 г. по делу № 33-1288/2014 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика»; Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 16.10.2014 г. по делу № 33-8909/2014 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

13. Определение Верховного Суда РФ от 20.03.2003 г. № 78-Г03-12 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

14. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2013 г. № 83-АПГ13-6 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

15. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 05.02.2014 г. по делу № 33-1288/2014 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».

16. Чудиновская Н. А. Установление фактов, имеющих юридическое значение, в особом производстве гражданского и арбитражного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Чудиновская. Екатеринбург, 2007. С. 10.

17. Определение Верховного Суда РФ от 16.08.2002 г. № 46-Г02-14 // СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика».