

# **Досудебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц (по материалам судебной практики по административным делам, рассмотренными судами общей юрисдикции и арбитражными судами)**

## **Аналитическая записка**

***Руководитель:** Дмитрикова Екатерина Александровна, доцент кафедры административного и финансового права Юридического факультета СПбГУ, к.ю.н.*

***Исполнители:** Деркач Иван Григорьевич, Котельников Дмитрий Александрович, Усанов Владислав Игоревич, студенты СПбГУ, обучающиеся по основной образовательной программе бакалавриата «Юриспруденция»*

Настоящая работа посвящена практике применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами норм Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» о досудебном обжаловании решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора).

## **I. Предмет и методология мониторинга**

***Актуальность исследования*** обусловлена его практической значимостью и распространенностью правоотношений, возникающих в сфере государственного и контроля (надзора) и муниципального контроля. Организация и осуществление государственного контроля, муниципального контроля в части осуществления досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа в отношении 5 наиболее массовых видов федерального государственного контроля (надзора) является одной из приоритетных тем плана мониторинга правоприменения на 2024 год, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 25.08.2023 г. № 2288-р.

***Объектом*** мониторинга стали судебные акты, принятые судами общей юрисдикции и арбитражными судами, затрагивающие различные аспекты досудебного обжалования решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) (далее – досудебный порядок обжалования, досудебное обжалование) в соответствии с положениями Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ). Сбору и анализу подлежали также судебные акты, в которых рассматривались вопросы досудебного обжалования в рамках тех видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применялся с 1 июля 2021 года в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.04.2021 № 663 «Об утверждении перечня видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб» (далее – Постановление № 663).

***Предметом*** мониторинга стал анализ судебных решений, в которых суды рассматривали вопросы законности действий (бездействия) и решений органов государственного контроля (надзора), особенности электронного документооборота, основания отказа в удовлетворении жалоб и другие специфические проблемы, связанные с соответствующими правоотношениями в рамках процедуры досудебного обжалования при реализации четырех наиболее массовых видов федерального государственного контроля:

- 1) федерального государственного пожарного надзора;
- 2) федерального государственного экологического контроля (надзора);
- 3) федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора);
- 4) федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Указанные виды федерального государственного контроля (надзора) были отобраны для целей настоящего исследования в связи с тем, что в ходе предварительной оценки административных дел, связанных с вопросами досудебного обжалования, наиболее репрезентативные судебные акты были обнаружены в сфере разрешения споров, возникающих при осуществлении этих видов государственного контроля (надзора). Этот факт подтверждается и статистическими данными, собранными органами исполнительной власти<sup>1</sup>.

**Целью** мониторинга является выявление тенденций судебной практики по вопросам досудебного обжалования решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), оценка эффективности нормативных положений с точки зрения их реализации на практике.

**Задачи** мониторинга:

- 1) выявить судебные акты, в которых фактические обстоятельства рассматривались на предмет нарушения досудебного порядка обжалования с учетом установленных критериев мониторинга;
- 2) проанализировать перспективы оспаривания решений уполномоченных органов, принятых в рамках досудебного порядка обжалования, исходя из подходов, сложившихся в судебной практике;
- 3) исследовать статистику удовлетворения административных исковых требований о признании незаконными решений уполномоченных органов, принятых в рамках досудебного порядка обжалования;
- 4) рассмотреть особенности судебных актов, обобщенных по итогам мониторинга, на предмет аргументации существенности и значимости выявленных нарушений, допущенных как органами контроля (надзора), так и контролируруемыми лицами в рамках досудебного обжалования.

В ходе анализа правоприменительной практики применялись следующие **методы** поиска информации:

- 1) использование справочных правовых систем с применением поиска судебных решений путем уточнения нормы права (ст. 39-43 Закона № 248-ФЗ);
- 2) задействование функциональных возможностей функции «Расширенного поиска» с помощью ввода соответствующих реквизитов;

---

<sup>1</sup> Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год (стр. 21, 43) / Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [сайт]. – URL: [https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy\\_doklad\\_o\\_gosudarstvennom\\_kontrolе\\_nadzore\\_municipalnom\\_kontrolе\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii\\_za\\_2022\\_god.html?ysclid=logzhwxujn744830421](https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrolе_nadzore_municipalnom_kontrolе_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.html?ysclid=logzhwxujn744830421) (дата обращения: 02.11.2023).

3) поиск правоприменительных актов посредством уточнения «ключевых слов»;

4) хронологический отбор судебных решений на интернет-сайтах судов общей юрисдикции и интернет-портале «Электронная картотека арбитражных дел».

Основными *источниками* поиска информации выступили СПС «КонсультантПлюс», (<https://www.consultant.ru/>), СПС «Гарант» (<https://www.garant.ru/>), Интернет-портал ГАС РФ «Правосудие» (<https://sudrf.ru/?rz=g>), Интернет-портал «Судебные и нормативные акты РФ» (<https://sudact.ru/>), Интернет-портал «Судебные решения РФ» (<https://судебныерешения.рф/>), Картотека арбитражных дел (<https://kad.arbitr.ru/>).

Поиск информации осуществлялся по следующим *ключевым словам*: «оспаривание решений, действия (бездействия) органов государственной власти», «досудебный порядок подачи жалобы», «подача жалобы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг», «несоблюдение сроков рассмотрения жалобы», «несоблюдение правил ведения подсистемы досудебного обжалования контрольной (надзорной) деятельности» и т.д.

*Хронология и география* рассматриваемых судебных актов: сбору и анализу подлежали решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов, принятые с 01.07.2021 до 01.01.2024 в 22 субъектах Российской Федерации и 10 судебных округах. В ходе мониторинга было проанализировано более 500 судебных решений, 94 из которых непосредственно использовались при подготовке аналитической записки с учетом заданных критериев исследования.

*Полнота и репрезентативность* результатов исследования: приведенные результаты мониторинга ограничены заданным предметом, избранными видами федерального государственного контроля (надзора) и указанными методологическими предпосылками, применяемыми в качестве критериев поиска. В силу этого результаты мониторинга не отражают и не могут отражать всей полноты правоприменительной практики по вопросам досудебного обжалования, в том числе в сфере реализации других видов федерального государственного контроля (надзора).

В ходе мониторинга судебных актов были отобраны 33 акта судов общей юрисдикции и 61 судебный акт, принятый арбитражными судами. Среди актов арбитражных судов 6 приняты судами Восточно-Сибирского арбитражного округа, 3 – Волго-Вятского, 6 – Дальневосточного, 9 – Западно-Сибирского, 8 – Московского, 5 – Поволжского, 7 – Северо-Западного, 6 – Северо-Кавказского, 6 – Уральского, 5 – Центрального. Анализируемые судебные акты судов общей юрисдикции были приняты судами, расположенными в 22 субъектах Российской Федерации: Амурской области, Кемеровской области, Тверской области, Ленинградской области, Тульской области, Липецкой области, Читинской области, Саратовской области, Самарской области, Архангельской области, Томской области, Волгоградской области, Тамбовской области, городе Санкт-Петербурге, городе Москве, Пермском крае, Забайкальском крае, Хабаровском крае, Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Коми, Республике Татарстан, Республике Башкортостан.

Среди подобранных судебных решений 44 были приняты судами первой инстанции, 26 – апелляционной инстанции, 24 – кассационной инстанции. В 44 избранных для анализа решениях административные иски были удовлетворены полностью или частично (в том числе при формальном несоблюдении досудебного порядка обжалования), в 50 – отклонены или оставлены без рассмотрения по различным основаниям, качественный анализ которых будет представлен ниже.

В 43 судебных актах оспаривались решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (надзор). 28 судебных актов было вынесено в отношении решений, действий (бездействия) органа федерального пожарного надзора. В сфере контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства было вынесено 17 судебных актов, а по спорам в сфере санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) – 6 судебных актов.

## **II. Описание и качественный анализ результатов мониторинга**

В ходе анализа правоприменительной практики, основанного на описанной методике, были выявлены следующие проблемы и основные тенденции развития правоотношений, возникающих в рамках досудебного обжалования, которые в большинстве случаев могут быть продемонстрированы актуальными примерами из судебной практики.

### **1. Цели и назначение досудебного порядка обжалования в разъяснениях судебных инстанций**

1.1. В настоящее время доктринальное обоснование преимуществ и целей процедуры досудебного обжалования актов административных органов прочно закрепилось в науке административного права. Авторы подчеркивают, что указанная процедура направлена на достижение принципа процессуальной экономии, снижение трансакционных издержек, возможность оперативного и мобильного рассмотрения обращений субъектов, несогласных с теми или иными актами государственных органов<sup>2</sup>. Эти правовые принципы и цели реализуются в рамках рассматриваемой темы – досудебного обжалования решений и действий (бездействий) контрольных органов<sup>3</sup>. В сущности, досудебный порядок обжалования, являясь одной из разновидностей административных процедур, должен отвечать и принципам их реализации, отсутствие которых нередко становится предметом критики<sup>4</sup>. По этой причине разработанные в доктрине и актуализированные наднациональным правовым регулированием<sup>5</sup> принципы административных процедур полностью относятся и к принципам досудебного обжалования: законность и обоснованность, равенство и запрет дискриминации, запрет злоупотребления формальными требованиями, защита доверия (правомерных ожиданий), соразмерность, правовая определенность и предсказуемость, активная роль административного органа (должностного лица).

1.2. Названные принципы функционируют благодаря правоприменительной практике, получают правовое наполнение в не только в административных, но и в судебных актах. Именно органы административной юстиции выступают в качестве инстанций государственной защиты субъективных публичных прав граждан и юридических лиц, позволяя реализовать контролируемым лицам не подлежащее ограничению конституционное право на судебную защиту. Выявленные в ходе анализа практики правоприменения тенденции

---

<sup>2</sup> *Курьиндин П.А.* Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов: опыт России и Франции: диссертация ... кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2020. С. 93-94.

<sup>3</sup> *Зубков В.Н., Гусева И. И.* Особенности процедуры досудебного обжалования предпринимателями решений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в условиях цифровизации // *Legal Bulletin.* 2021. С. 114.

<sup>4</sup> *Стариков Ю.Н.* Административные процедуры - неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // *Вестник Воронежского государственного университета.* Серия: Право. 2019. № 4. С. 15.

<sup>5</sup> Постановление Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ от 28.10.2022 № 54-28 «О модельном законе «Об административных процедурах» / Единый реестр правовых актов и других документов СНГ / Сайт Исполнительного комитета СНГ : [сайт]. URL : <https://cis.minsk.by/reestr2/doc/6691#text> (дата обращения: 22.12.2023).

позволяют констатировать, что суды нередко прибегают к телеологическому толкованию норм Закона № 248-ФЗ, что способствует их обоснованному применению и правильному разрешению административных споров, связанных с соблюдением обязательного досудебного порядка обжалования.

1.3. Так, суды подчеркивают, что институт досудебного урегулирования направлен не на ограничение права на судебную защиту контролируемого лица, а на упрощение решения спорных вопросов, в том числе путем внутриведомственного контроля, в целях судебной экономии и исключения судебных издержек путем рассмотрения жалобы уполномоченным вышестоящим органом<sup>6</sup>. Отдельное внимание суды обращают на недопустимость лишения контролируемых лиц права на судебную защиту даже в случае неопределенности соблюдения досудебного порядка обжалования. Такой подход отвечает и нормативному регулированию, закрепленному ч. 2 ст. 39 Закона № 248-ФЗ. Суды отмечают, что досудебный порядок урегулирования спора для контролируемых лиц прежде всего заключается в исчерпании такими лицами административных средств защиты, всех возможных внесудебных способов и средств разрешения конфликта до обращения в суд, при этом после исчерпания всех средств досудебного разрешения спора сторона не может быть лишена права на доступ к суду, гарантированного ст. 46 Конституции Российской Федерации<sup>7</sup>. Суды настаивают на том, что досудебный порядок обжалования способствует реализации задач арбитражного судопроизводства, в том числе позволяет обеспечить содействие мирному урегулированию споров, уменьшение количества судебных споров, и по своему назначению не должен создавать препятствий к судебной защите от решений и действий органов государственной власти<sup>8</sup>.

1.4. Более того, судебная практика стремится к обоснованию конституционно-правового назначения досудебного порядка обжалования при рассмотрении споров. Суды обращаются к разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ), изложенным в пункте 4 главы II «Процессуальные вопросы» Обзора судебной практики ВС РФ № 4 (2015), утвержденного Президиумом ВС РФ 23.12.2015, и в пунктах 45-46 Постановления Пленума ВС РФ от 22.06.2021 № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства» (далее – ПП ВС РФ 2021 № 18), согласно которым, по смыслу пункта 8 части 2 статьи 125, части 7 статьи 126, пункта 2 части 1 статьи 148 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ), претензионный порядок урегулирования спора в судебной практике рассматривается в качестве способа, позволяющего добровольно без дополнительных расходов на уплату госпошлины со значительным сокращением времени восстановить нарушенные права и законные интересы, в то время как *несоблюдение обратившимся в арбитражный суд лицом установленных требований к порядку, срокам, форме и содержанию жалобы, если жалоба фактически была рассмотрена государственным органом (должностным лицом) (курсив наш – И.Д.)*, 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. Такой порядок

<sup>6</sup> Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 21.06.2022 по делу № А75-4238/2022, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2023 по делу № А56-58124/2023.

<sup>7</sup> Определение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 03.01.2023 по делу № А56-81258/2022, решение Арбитражного суда Приморского края от 17.10.2022 по делу № А51-10717/2022.

<sup>8</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.08.2023 по делу № А63-18364/2022, решение Арбитражного суда Краснодарского края от 20.11.2023 по делу № А32-19677/2022.

урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение и служит дополнительной гарантией защиты прав. В связи с этим суды признают, что установление обязательности досудебной стадии призвано обеспечить более оперативное, менее формализованное и затратное (в сравнении с судебным процессом) разрешение спора<sup>9</sup>. Суды нередко оперируют правовыми позициями Конституционного суда РФ (далее – КС РФ), в особенности при наличии в деле доказательств формального отказа контрольных органов в рассмотрении досудебной жалобы. Суды, ссылаясь на практику КС РФ, отмечают, что формальный подход тем более не должен допускаться в делах, в которых гражданин в отношениях с органами публичной власти выступает как слабая сторона и в которых применение правовых норм без учета всех обстоятельств дела может привести к тому, что его имущественное положение будет значительно ухудшено вопреки целям социального государства, призванного создавать условия для достойной жизни и свободного развития граждан (постановления КС РФ от 12.07.2007 № 10-П, от 13.12.2016 № 28-П, от 10.03.2017 № 6-П, от 11.02.2019 № 9-П)<sup>10</sup>.

1.5. Рассмотренные ранее разъяснения судебных инстанций с опорой на позиции высших судов позволяют предотвратить ригидность судебной практики в отношении формальных критериев соблюдения досудебного порядка обжалования. Именно телеологическое толкование позволяет судам верно разрешать споры по существу даже при отсутствии относимых доказательств соблюдения досудебного порядка обжалования, если установлено достижение основной цели такого порядка – когда коммуникация между контролируемым лицом и контрольным органом в отношении оспариваемого акта, действия (бездействия) состоялась, а стороны сформировали свои правовые позиции. Подобные разъяснения составляют основу мотивировочной части судебных решений в отношении оценки соблюдения досудебного порядка обжалования и позволяют эффективно справляться с выявленными в ходе анализа практики правоприменения проблемами, которые будут рассмотрены далее.

## **2. Категории лиц, для которых обязателен досудебный порядок обжалования, и порядок вступления в силу Закона № 248-ФЗ**

2.1. Положение ч. 2 ст. 39 Закона № 248-ФЗ об обязательном досудебном обжаловании решений контрольного (надзорного) органа и действий (бездействия) его должностных лиц начало действовать с 1 января 2023 года (ч. 3 ст. 98 Закона № 248-ФЗ). При этом федеральный законодатель предоставил Правительству Российской Федерации право самостоятельно определять виды контроля, в отношении которых обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применяется с 1 июля 2021 года (ч. 13 ст. 98 Закона № 248-ФЗ). Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2021 г. № 663 «Об утверждении перечня видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб» (далее – Постановление № 663) к соответствующим видам контроля (надзора) отнесены в том числе виды, рассматриваемые в данном мониторинге.

Нередко контролируемые лица в указанный период ошибочно полагали, что требование об обязательном досудебном обжаловании решений, действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов начинает действовать с 1 января 2023 года. В особенности

<sup>9</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.10.2022 по делу № А27-24846/2021, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2023 по делу № А67-10912/2022, решение Арбитражного суда Ярославской области от 10.06.2023 по делу № А82-14670/2022, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.07.2023 по делу № А14-21581/2021.

<sup>10</sup> Решение Арбитражного суда Мурманской области от 03.06.2022 по делу № А42-11534/2021, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.03.2023 по делу № А56-19287/2022, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2023 по делу № А67-10912/2022.

подобные ошибки были выявлены в рамках анализа споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции. Суды в целом правильно применяли нормы закона и обоснованно оставляли такие административные иски без рассмотрения в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), указывая на несоблюдение обязательного досудебного порядка урегулирования спора (п. 1 ч. 1 ст. 196 КАС РФ)<sup>11</sup>. Реже суды по той же причине возвращали административные иски контролируемым лицам (п. 1 ч. 1 ст. 129 КАС РФ)<sup>12</sup>.

2.2. Рассматриваемая проблематика нашла отражение и в судебных актах арбитражных судов. Неправильное толкование судами норм материального права и непринятие во внимание положений раздела VI Закона № 248-ФЗ в части оперативных норм приводят к неверной юридической квалификации правоотношений сторон и ошибочной индивидуальной субсумции при разрешении спора. В ходе анализа судебной практики было выявлено два аспекта этой тенденции.

В первом случае суды апелляционной<sup>13</sup> и кассационной инстанций<sup>14</sup> констатировали неверное толкование норм материального права нижестоящими судами, поскольку последние упускали из виду ст. 98 Закона № 248-ФЗ, которая регламентирует порядок его вступления в силу. Суды не согласились с позицией нижестоящих инстанций о наличии оснований для возвращения административного иска контролируемого лица в связи с несоблюдением обязательного досудебного порядка обжалования акта проверки, поскольку они ставили наличие (отсутствие) обязанности по соблюдению обязательного досудебного порядка урегулирования спора в зависимость от момента обращения заявителя – до или после 1 июля 2021 года – в арбитражный суд с соответствующим заявлением, игнорируя момент возникновения спорных правоотношений. Вышестоящие суды обоснованно отметили, что такой подход противоречит принципу правовой определенности и положениям ст. 4 АПК РФ, что в свою очередь препятствует реализации задач арбитражного судопроизводства в рамках обеспечения доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности<sup>15</sup>.

2.1.2. Во втором случае<sup>16</sup> юридическую неточность при оценке необходимости соблюдения досудебного порядка обжалования допустил контрольный орган, который привел довод о наличии оснований для прекращения производства по формальному основанию (ч. 5 ст. 4 АПК РФ) ввиду несоблюдения заявителем досудебного порядка урегулирования спора. В данной категории дел сторона процесса не учитывает указанную норму в том смысле, что контрольно-надзорное мероприятие проводилось до вступления в силу Закона № 248-ФЗ, а, соответственно, наличие (отсутствие) обязанности по соблюдению обязательного досудебного порядка урегулирования спора при обжаловании вынесенного управлением предписания не должно ставиться в зависимость от момента обращения в суд

---

<sup>11</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 27.06.2022 по делу № 33а-4092/2022, определение Магдагачинского районного суда Амурской области от 21.04.2022 по делу № 2а-137/2022, решения Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга от 21.06.2022 по делу № 2а-2462/2022, от 15.06.2022 по делу № 2а-2164/2022.

<sup>12</sup> Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 05.05.2022 по делу № 33а-4633/2022, определение Пермского краевого суда от 10.11.2021 по делу № 33а-11631/2021.

<sup>13</sup> Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 27.01.2022 по делу № А33-21856/2021, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12.04.2022 по делу № А40-213992/21, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.03.2022 по делу № А60-51250/2021.

<sup>14</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.01.2022 по делу № А33-20089/2021, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.08.2022 по делу № А40-174942/21.

<sup>15</sup> Постановление Третьего Арбитражного апелляционного суда от 27.01.2022 по делу № А33-21856/2021.

<sup>16</sup> Решение Арбитражного суда Саратовской области от 17.03.2022 по делу № А57-28892/2021, решение Арбитражного суда Пермского края от 20.04.2022 по делу № А50-24953/2021, постановления Арбитражного суда Уральского округа от 30.05.2022 по делу № А60-34111/2021, от 13.07.2022 по делу № А50-24769/21.

контролируемого лица. Рассмотрение жалобы в претензионном порядке необходимо осуществлять в соответствии с положениями нормативных правовых актов, действовавших на дату начала контрольных мероприятий.

Примечательным в этой категории дел представляется спор<sup>17</sup>, в рамках которого контрольный орган заявил о несоблюдении досудебного обжалования предписания, выданного 08.10.2021 (т. е. после вступления в силу Закона № 248-ФЗ). Суд, однако, отклонил данный довод, поскольку хоть решение контрольного (надзорного) органа было выдано и после 01.07.2021, указанное предписание является аналогичным по содержанию ранее выданному предписанию об устранении выявленных нарушений обязательных требований. Суд, признав преюдициальное значение ранее рассмотренного судебного решения, установил, что на дату начала первого контрольного мероприятия досудебный порядок обжалования решений контрольных (надзорных) органов Федерального государственного экологического контроля (надзора) не был обязательным, в связи с чем заявитель мог реализовать право на судебную защиту без соблюдения обязательного порядка досудебного обжалования. Данный пример подчеркивает важность учёта судом в соответствии со ст. 69 АПК РФ аналогичных по содержанию судебных дел, чтобы обеспечить стабильность и общеобязательность судебного решения, исключение возможного конфликта судебных актов и в конечном итоге справедливо разрешить спор. Тем самым преюдиция служит средством поддержания непротиворечивости судебных актов и обеспечивает действие принципа правовой определенности<sup>18</sup>.

2.2. Кроме того, Законом № 248-ФЗ (ч. 2 ст. 39) установлено исключение из общего правила об обязательном досудебном обжаловании решений, действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов. Оно состоит в том, что граждане, не осуществляющие предпринимательскую деятельность, вправе обжаловать решения, действия (бездействие) контрольных (надзорных) органов непосредственно в суд без соблюдения требования о досудебном порядке урегулирования спора. Названное исключение получило неоднозначную актуализацию в судебной практике (см. п. 2.3 Записки).

Помимо этого исключения судебная практика выявила ещё ряд ситуаций, в которых соблюдение обязательного досудебного порядка не требуется. В одном из дел суд апелляционной инстанции указал, что положения Закона № 248-ФЗ об обязательном досудебном обжаловании не распространяются на решения надзорного органа, принятые в отношении местной администрации в связи с решением ею вопросов местного значения (ч. 2 ст. 2 Закона № 248-ФЗ)<sup>19</sup>. Не применяется обязательное досудебное обжалование и при оспаривании предписаний контрольного (надзорного) органа, которые вынесены в рамках контрольных мероприятий, проведённых в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), поскольку он не устанавливает обязательного досудебного порядка урегулирования спора<sup>20</sup>.

2.3. В не действующем в период с 1 июля 2021 года до 1 января 2023 года положении ч. 2 ст. 39 Закона № 248-ФЗ содержится оговорка о том, что требование об обязательном досудебном обжаловании не распространяется на граждан, не осуществляющих предпринимательскую деятельность. На практике это привело к тому, что суды общей юрисдикции при рассмотрении жалоб, поданных в указанный период, пришли к выводу о том,

<sup>17</sup> Решение Арбитражного суда Саратовской области от 17.03.2022 по делу № А57-28892/2021

<sup>18</sup> Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2022 по делу № А55-7727/2022.

<sup>19</sup> Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 21.04.2021 по делу № 33а-2887/2022.

<sup>20</sup> Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2023 по делу № 88а-4747/2023.

что необходимость досудебного обжалования установлена не только для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и для обычных граждан<sup>21</sup>.

Причиной такого правоприменения, противоречащего целям правового регулирования, стал юридико-технический недостаток указанного законоположения. Если бы исключение, предусмотренное для граждан, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, содержалось в ином положении ст. 39 Закона № 248-ФЗ, которое вступало в силу с 1 июля 2021 года, то суды не могли бы утверждать, что данное исключение не действует до 1 января 2023 года.

2.4. Примечательным в судебной практике явился спор, в рамках которого суд также оценивал обязательность досудебного порядка обжалования на основании оперативных и коллизионных норм действующего законодательства<sup>22</sup>. Суд отметил, что положения о видах регионального государственного контроля (надзора), в рамках осуществления которого было выдан акт контрольного органа, на момент рассмотрения дела не были разработаны, при проведении проверки. По этой причине должны были применяться нормы Закона № 294-ФЗ. Таким образом, досудебный порядок обжалования фактически не является обязательным в случае отсутствия административного регламента. Аналогичная позиция была обнаружена в одном из актов судов общей юрисдикции, в котором суд признал необоснованным довод должностного лица о необходимости соблюдения досудебного порядка обжалования необоснованным ввиду отсутствия правового регулирования<sup>23</sup>.

### **3. Технические аспекты подачи жалобы: цифровизация в административных правоотношениях**

3.1. Закон № 248-ФЗ (ч. 1 ст. 4) предполагает исключительно дистанционный способ подачи жалобы с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ). Цифровизация государственного контроля (надзора) и использование при его осуществлении эффективных информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) изменили модальность правоотношений, связанных с различными административными процедурами. В доктрине широко разрабатывается теоретический концепт «цифрового государства», который требует не только научно-исследовательских изысканий, но и реального воплощения принципов надлежащего администрирования в деятельности государственных органов<sup>24</sup>. Заявленные цели о расширении использования информационных технологий содержались и в пояснительной записке к проекту Закон № 248-ФЗ. Как отмечали авторы законопроекта, важным новшеством являются положения об использовании информационных технологий при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; фактически речь идет о полноценной цифровизации государственного контроля (надзора), муниципального контроля, снижающей издержки граждан и организаций, повышающей эффективность государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также кардинальным образом повышающей его прозрачность<sup>25</sup>. Особенности дистанционного взаимодействия коснулись и досудебного обжалования. Вместе с тем, как и при любом эксклюзивном подходе к использованию ИКТ в общественных отношениях, контролируемые

<sup>21</sup> Определение Пермского краевого суда от 10.11.2021 по делу № 33а-11631/2021.

<sup>22</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.12.2022 по делу № А46-4619/2022.

<sup>23</sup> Решение Ленинского районного суда г. Перми от 28.02.2022 по делу № 2а-1284/2022.

<sup>24</sup> Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды: монография / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило и др.; под общ. ред. Н. Н. Черногора, Д. А. Пашенцева. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 100-101.

<sup>25</sup> Законопроект № 850621-7 // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7?ysclid=ls9ii8tvvo216571902> (дата обращения: 07.01.2024).

лица нередко сталкиваются с проблемами технического характера, которые не позволяют им задействовать ЕПГУ при подаче жалобы в досудебном порядке. Фактически это придает дистанционному способу подачи жалобы «субсидиарное», альтернативное значение наряду с традиционными способами подачи жалобы на бумажном носителе, посредством почтовой связи и электронной почты.

3.2. В связи с возникающими сбоями в работе ЕПГУ контролируемые лица вынуждены прибегать к традиционным способам налаживания коммуникации в рамках досудебного порядка обжалования: подавать жалобу посредством почтовых отправлений с приложением доказательств невозможности подачи в электронном виде. Суды в большинстве случаев прогрессивно применяют норму закона, которая не подразумевает такого исключения, однако признание досудебного порядка обжалования соблюденным при использовании иных способов подачи жалобы зависит от представленных доказательств, которые суд оценивает как относимые и допустимые. Наиболее распространенными затруднениями, с которыми сталкиваются контролируемые лица при подаче жалобы, являются отсутствие на ЕПГУ информации о надлежащем контрольном органе или обжалуемых актах<sup>26</sup>, ненадлежащее функционирование Государственной информационной системы «Типовое облачное решение контрольной (надзорной) деятельности» (далее – ГИС ТОР КНД)<sup>27</sup>, технический сбой в работе ЕПГУ, при котором поданная жалоба не обрабатывается<sup>28</sup>, неполадки при аутентификации и идентификации в процессе подачи жалобы, отсутствие доступа к проверкам и идентификационного номера проверки<sup>29</sup>, невозможность прикрепления необходимых документов во вложения, возникновение ошибки загрузки<sup>30</sup> и др. Реже встречались случаи, когда ЕПГУ выдавал ошибку при загрузке жалобы<sup>31</sup> или не предлагал функции подписания электронной подписью<sup>32</sup>, а равно когда контролируемое лицо не было зарегистрировано на ЕПГУ<sup>33</sup>.

В целом, указанные технические проблемы были связаны именно с работой ЕПГУ и носили объективный характер, не обусловленный ошибками пользователей. В большинстве упомянутых дел наличие технических ошибок подтверждалось службой поддержки сайта «Госуслуги». При этом суды занимали правильную позицию, признавая досудебный порядок обжалования соблюденным, если жалоба на бумажном носителе была доставлена и впоследствии рассмотрена государственным органом. Суды подчеркивали, что наличие технических проблем в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) или иных, не зависящих от заявителя причин, связанных с технологическим внедрением и настройками, не исключают права на обращение в письменной форме, с указанием препятствующих обстоятельств, что обеспечит предусмотренные законом гарантии участников гражданского оборота<sup>34</sup>.

---

<sup>26</sup> Решение Арбитражного суда Мурманской области от 03.06.2022 по делу № А42-11534/2021, кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29.08.2022 по делу № 88а-23175/2021, апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 26.09.2022 по делу № 33а-14938/2022.

<sup>27</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.03.2023 по делу № А56-19287/2022.

<sup>28</sup> Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 20.11.2023 по делу № А32-19677/2022.

<sup>29</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.02.2023 № А40-57035/22-145-412, решение Арбитражного суда Ульяновской области от 14.06.2022 по делу № А72-17090/2021, решение Арбитражного суда Воронежской области от 31.03.2023 по делу № А14-20996/2021, решение Центрального районного суда города Читы от 13.04.2022 по делу № 2а-1096/2022, решение Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа от 16.05.2022 № 2а-1851/2022.

<sup>30</sup> Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2022 по делу № А43-323/2022.

<sup>31</sup> Решение Арбитражного суда Самарской области от 18.08.2022 по делу № А55-7727/2022.

<sup>32</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.01.2023 № А40-281894/2021, апелляционное определение Волгоградского областного суда от 25.08.2022 по делу № 33а-9476/2022.

<sup>33</sup> Апелляционное определение Томского областного суда от 17.03.2023 по делу № 33а-1103/2023.

<sup>34</sup> Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2022 по делу № А55-7727/2022.

3.3. Весьма ригористично к оценке соблюдения досудебного порядка обжалования подходят сами контрольные органы, зачастую не признавая альтернативных способов подачи жалобы. В данной категории дел<sup>35</sup> государственные органы заявляли о несоблюдении истцами досудебного порядка обжалования, несмотря на то что в деле наличествовали доказательства принятия и рассмотрения жалобы, направленной почтовым отправлением.

Наиболее примечательным в изученной практике представляется спор, рассмотренный Арбитражным судом Саратовской области<sup>36</sup>, в рамках которого контролируемое с целью оспаривания предписания контрольного (надзорного) органа подало обращение на бумажном носителе в связи с отсутствием технической возможности подать жалобу посредством ЕПГУ. При этом административный истец не предоставил никаких доказательств таких затруднений ни в претензионном порядке, ни в суде. Суд, учитывая все обстоятельства дела, не посчитал весомым аргумент контрольного органа о том, что он не является администратором соответствующего портала, поэтому не несет риск последствий возникновения технических неполадок, поскольку это не имеет никакого правового значения, а важно лишь то, что в случае, если жалоба в досудебном порядке подавалась контролируемым лицом исключительно на бумажном носителе, следует руководствоваться ранее упомянутой правовой позицией ВС РФ, изложенной в п. 45 Постановления Пленума ВС РФ № 18/2021. Видимо, по мнению Арбитражного суда, достаточным для соблюдения досудебного порядка обжалования является само обращение на письменном носителе, которое было рассмотрено государственным органом. Суд дополнительно указал, что в соответствии со ст. 42 Закона № 248-ФЗ, в которой регламентирован закрытый перечень оснований для отказа в рассмотрении жалобы, не предусмотрено, что подача жалобы на бумажном носителе является основанием для отказа в её рассмотрении, в связи с чем досудебный порядок может считаться соблюденным, и дело должно быть рассмотрено по существу. Такой позиции придерживались и арбитражные суды в аналогичных делах<sup>37</sup>.

С одной стороны, позиция, которую занял суд, является весьма прогрессивной, исходя из ранее указанных целей соблюдения досудебного порядка обжалования, поскольку коммуникация между сторонами произошла, а неисправная работа портала «Госуслуг» находится вне сферы контроля административного истца, в связи с чем он не должен нести риск неблагоприятных последствий. С другой стороны, эта позиция в то же время в известной степени является паллиативной в отношении оценки доказательств отсутствия объективной возможности подачи жалобы посредством ЕПГУ, поскольку в судебном акте не отражено, что контролируемое лицо предоставило доказательства этой объективной технической невозможности. Суд не исследовал все доказательства, косвенно признав лишь сам факт обращения на бумажном носителе необходимым и достаточным аргументом того, что истец проявил намерение в соблюдении претензионного порядка, в связи с чем его можно признать соблюденным. Такой подход не может считаться истинно верным, в особенности в случаях, когда истцы в действительности не представляют никаких относимых или допустимых доказательств наличия затруднений при подаче жалобы в электронном виде. При этом судебной практике известны и обоснованные отказы в рассмотрении исков в подобных

---

<sup>35</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19.07.2022 по делу № А40-20941/22, постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.10.2023 по делу № А14-6/2022, решение Арбитражного суда Саратовской области от 12.05.2022 по делу № А57-26638/2021, решение Арбитражного суда Иркутской Области от 06.04.2023 по делу № А19-23495/22, апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 04.04.2022 по делу № 33а-2191/2022, апелляционное определение Волгоградского областного суда 25.08.2022 по делу № 33а-9476/2022.

<sup>36</sup> Решение Арбитражного суда Саратовской области от 12.05.2022 по делу № А57-26638/2021.

<sup>37</sup> Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.11.2022 по делу № А60-21087/2022, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2023 по делу № А67-10912/2022.

случаях<sup>38</sup>. Арбитражные суды в основном не оказывают какого-либо предпочтения контролируемому лицу как слабой стороне правоотношения, ибо материально-правовое неравенство в положении граждан, юридических лиц и государственных органов в рамках контрольных мероприятий не должно искажать принципы и задачи арбитражного судопроизводства<sup>39</sup>.

По этой причине создание столь «льготных» условий для контролируемого лица при оценке доказательств по делу видится ошибочным, поскольку такой подход стимулирует развитие практики «доказательственного люфта», посредством которой недобросовестное лицо может намеренно не соблюдать порядок, предусмотренный ч. 1 ст. 40 Закона № 248-ФЗ, тем самым подрывая легитимность процедуры, призванной гарантировать права и законные интересы контролируемых лиц. Основанным на неверном толковании норм материального права представляется и довод контрольных органов о том, что жалобы на решения контрольных органов, действия (бездействие) их должностных лиц, поступившие на бумажном носителе, а также жалобы, поступающие с нарушением установленного порядка их подачи и (или) не относящиеся к предмету Федерального закона № 248-ФЗ, могут быть оставлены без рассмотрения. Представляется справедливым, что такие жалобы должны рассматриваться в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ (далее – Закон №59-ФЗ). Вышерассмотренные примеры подтверждают возможность налаживания эффективной коммуникации между государственными органами и контролируемыми лицами и в случае обмена бумажными документами. Более того, в практике были обнаружены случаи, когда суд признавал досудебный порядок обжалования соблюденным и при рассмотрении дефектной по содержанию жалобы в порядке Закона № 59-ФЗ (п. 5.2 Записки).

3.4. Вместе с тем в практике правоприменения рассматривались случаи, при которых контролируемые лица неверно воспринимали порядок подачи жалобы в электронном виде и указывали на отсутствующие в действительности препятствия для соблюдения досудебного порядка обжалования.

Так, в одном дел<sup>40</sup> контролируемое лицо посчитало невозможным подать жалобу в досудебном порядке ввиду того, что его доступ как коммерческой организации к portalу ГИС ТОР КНД ограничен, что также подтверждалось письмом, направленным в адрес общества службой технической поддержки портала ГИС ТОР КНД, согласно которому пользователями портала не являются подконтрольные лица. Арбитражный суд последовательно указал на различия порталов ГИС ТОР КНД и ЕПГУ, а также их предназначение в сфере досудебного порядка обжалования. Суд подчеркнул, что ГИС ТОР КНД создается в целях реализации полномочий непосредственно федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, публично-правовых компаний, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, в целях досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также в целях осуществления разрешительной деятельности. При этом созданная в рамках указанной государственной информационной системы подсистема досудебного обжалования обеспечивает возможность обработки жалоб граждан и организаций в отношении решений о проведении контрольных (надзорных)

---

<sup>38</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19.07.2022 по делу № А40-20941/22, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.03.2023 по делу № А56-27915/2022, решение Арбитражного суда Сахалинской области от 24.08.2023 по делу № А59-3011/2023.

<sup>39</sup> Постановления Арбитражного суда Московского округа от 16.08.2022 по делу № А40-283583/21, от 25.10.2022 по делу № А40-23702/22-139-191, решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 31.08.2022 по делу № А65-5255/2022.

<sup>40</sup> Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2023 по делу № А51-2463/2022.

мероприятий; актов контрольных (надзорных) мероприятий, предписаний об устранении выявленных нарушений; действий (бездействия) должностных лиц контрольного (надзорного) органа в рамках контрольных (надзорных) мероприятий. Из изложенного следует, что система ГИС ТОР КНД создана непосредственно для работы контрольно-надзорных органов, в том числе по обработке жалоб граждан и организаций, поступивших в рамках досудебного обжалования их решений и действий в порядке, установленном Законом № 248-ФЗ. В свою очередь подача гражданами и организациями жалоб на действия контрольно-надзорных органов происходит через иной сервис – ЕПГУ. По этой причине суд обоснованно отклонил довод контролируемого лица о том, что отсутствие доступа к ГИС ТОР КНД является препятствием для подачи подконтрольным лицом досудебной жалобы на решения и действия контрольно-надзорных органов.

В другом деле суд правомерно признал необоснованным довод местной администрации о том, что муниципальные служащие не знали, что документы в бумажной форме не принимаются, и не смогли подать жалобу через ЕПГУ, несмотря на доказанную контрольным органом исправность сервиса<sup>41</sup>.

3.5. С точки зрения единообразия правоприменительной практики принципиально важна оценка судами доказательств, свидетельствующих об уважительности причин, по которым контролируемые лица не имели возможности подать жалобу в электронном виде. Наиболее актуальными и распространёнными доказательствами стали скриншоты и видеозапись страницы во время заполнения электронной формы жалобы в личном кабинете на едином портале «Госуслуг»<sup>42</sup>. Также в судебной практике котируются копии квитанции об отправке заказного письма, выписки из отчета с сайта Почты России, подтверждающие направление и получение жалобы Почтой России, в случаях, когда жалоба направлялась на бумажном носителе<sup>43</sup>. При этом скриншоты сайта «Госуслуги», не позволяющие доподлинно определить дату, время его совершения и сайт, отраженный на снимке, обоснованно отвергались судами в контексте доказывания<sup>44</sup>.

В то же время, как отмечалось ранее, в отсутствие каких-либо доказательств невозможности подачи жалобы в электронном виде суды обоснованно признавали досудебный порядок обжалования несоблюдённым. Их позиция основывалась в том числе на доказательствах, представленных государственными органами. Так, суды нередко ссылались на тот факт, что материалами дела подтверждается исправная работа ЕПГУ в указанный период, от иных подконтрольных лиц поступали соответствующие жалобы, направленные с использованием ЕПГУ, скриншоты и сведения с официального сайта ЕРКНМ, представленные контрольными органами, позволяют убедиться в надлежащем функционировании ЕПГУ и ГИС ТОР КНД, а также в своевременном размещении в них оспариваемых актов<sup>45</sup>. Отдельно инстанции подчеркивали, что «отсутствие жалобы в системе

---

<sup>41</sup> Решение Автозаводского районного суда города Тольятти от 27.05.2022 по делу № 2а-2285/2022.

<sup>42</sup> Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2022 по делу № А55-7727/2022, постановления Арбитражного суда Московского округа от 26.01.2023 № А40-281894/2021, от 20.02.2023 № А40-57035/22-145-412, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2022 по делу № А43-323/2022, постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2023 по делу № А51-2463/2022.

<sup>43</sup> Решение Арбитражного суда Самарской области от 18.08.2022 по делу № А55-7727/2022, решение Арбитражного суда Приморского края от 17.10.2022 по делу № А51-10717/2022, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.05.2023 по делу № А19-3081/2022.

<sup>44</sup> Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 09.10.2023 по делу № А73-10131/2023.

<sup>45</sup> Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 24.08.2023 по делу № А59-3011/2023, решение Арбитражного суда Сахалинской области от 04.08.2023 по делу № А59-3013/2023, решение Правобережного районного суда города Липецка от 08.09.2022 по делу № 2а-2432/2022, решение Автозаводского районного суда города Тольятти от 27.05.2022 по делу № 2а-2285/2022, определение Северодвинского городского суда Архангельской области от 22.11.2022 по делу № 2а-6370/2022, определение Кумертауского межрайонного суда Республики Башкортостан от 24.12.2021 по делу № 2а-2494/2021

досудебного обжалования практически исключает возможность не только рассмотрения контрольно-надзорным органом жалобы с использованием такой системы, вынесения соответствующего решения и обеспечения передачи в данную систему сведений о ходе рассмотрения жалобы, но и исключает возможность вынесения соответствующего решения, основания для которого предусмотрены частью 1 статьи 42, частью 6 статьи 43 Закона № 248-ФЗ»<sup>46</sup>.

3.6. Выявленные в ходе анализа судебных решений проблемы технического характера обуславливают формирование в правоприменительной практике подхода *contra legem* к оценке соблюдения обязательного досудебного порядка обжалования. С учетом принципиальной невозможности обеспечения полной стабильности работы государственных информационных систем и порталов такой подход представляется верным и справедливым. Такое положение дел обуславливает появление альтернативных, легитимированных судебной практикой способов подачи жалобы. Наиболее распространённым способом подачи жалобы, заменяющим электронную её отправку посредством ЕПГУ, стало почтовое отправление<sup>47</sup>. Также судебная практика знает случаи, когда направление обращения через сайт федеральной службы, портал государственных услуг в раздел подачи жалобы с указанием другой причины обращения и электронную почту управления, считаются достаточными доказательствами в совокупности с вышеназванными<sup>48</sup>.

3.7. Можно констатировать, что цифровизация государственного контроля и повышение прозрачности административных процедур, мобильности и оперативности взаимодействия государственных органов и контролируемых лиц заслуживает всесторонней поддержки с той оговоркой, что правоприменитель в лице административных и судебных органов будет формировать гибкий подход, предотвращающий формальное и ригористичное толкование и применение норм Закона № 248-ФЗ.

#### **4. Подача жалобы в досудебном порядке за пределами установленного законом срока и с нарушением процедуры**

4.1. Согласно ч. 5, 6 ст. 40 Закона № 248-ФЗ досудебная жалоба на решение контрольного (надзорного) органа, действия (бездействие) его должностных лиц может быть подана в течение тридцати календарных дней со дня, когда контролируемое лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав, а жалоба на предписание контрольного (надзорного) органа может быть подана в течение десяти рабочих дней с момента его получения.

Вместе с тем практике правоприменения широко известны случаи пропуска указанного срока как по уважительным, так и по безосновательным причинам. Положения Закона № 248-ФЗ также предусматривают механизм восстановления пропущенного срока по ходатайству контролируемого лица (ч. 7 ст. 40 Закона № 248-ФЗ). Однако государственные органы весьма формализовано относятся к оценке уважительности причин пропуска срока для подачи

---

<sup>46</sup> Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2023 по делу № А67-10912/2022, решение Арбитражного суда Сахалинской области от 04.08.2023 по делу № А59-3013/2023.

<sup>47</sup> Постановления Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2022 по делу № А55-7727/2022, постановления Арбитражного суда Московского округа от 26.01.2023 по делу № А40-281894/2021, от 20.02.2023 по делу № А40-57035/22-145-412; Воронежской Области от 31.03.2023 по делу № А14-20996/2021, постановление Центрального округа от 13.07.2023 по делу № А14-21581/2021, апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 26.09.2022 по делу № 33а-14938/2022, апелляционное определение Волгоградского областного суда от 25.08.2022 по делу № 33а-9476/2022.

<sup>48</sup> Решение Арбитражного суда Ульяновской области от 14.06.2022 по делу № А72-17090/2021, решение Арбитражного суда Мурманской области от 03.06.2022 по делу № А42-11534/2021, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2023 по делу № А56-58124/2023.

жалобы и зачастую оставляют обращения без рассмотрения<sup>49</sup>. При этом очевидно незаконным и абсурдным видится довод контрольных органов о том, что пропуск срока на досудебное обжалование влечет несоблюдение порядка досудебного обжалования. Суды обоснованно подчеркивают, что законом установлено исключение для случая отказа в рассмотрении жалобы по основанию истечения срока ее подачи. Если жалоба направлена с пропуском срока, и он контрольным органом не восстановлен либо в его восстановлении отказано, то заявитель приобретает право на судебное обжалование<sup>50</sup>. В то же время рассмотрение жалобы контрольным органом по существу за пределами установленного законом срока не позволяет говорить о несоблюдении досудебного порядка обжалования, так как акт коммуникации состоялся, а государственный орган выразил ясную позицию о несогласии с контролируемым лицом<sup>51</sup>. В этом смысле вновь актуализируется значимость телеологического толкования норма Закона № 248-ФЗ. В случае, если контролируемое лицо вовсе не предпринимало действий по досудебному обжалованию акта государственного органа, позиции сторон рассматриваемого спора не были сформированы, значит, контролируемому лицу следует обратиться с жалобой в досудебном порядке даже при пропуске установленного законом срока, и только при отказе в его восстановлении подконтрольное лицо приобретет право на судебное обжалование.

При этом необоснованным видится подход судов, направленный на признание досудебного порядка обжалования соблюденным и в тех случаях, когда технические неполадки в работе портала ЕПГУ возникают после истечения установленного законом срока для подачи жалобы<sup>52</sup>. В таком случае пропуск 10-дневного срока не находится в причинной связи с техническими неполадками, что не исключает возможности для контролируемого лица ходатайствовать о восстановлении пропущенного срока. Право на судебное обжалование в таком случае возникает у контролируемого лица лишь после отказа в удовлетворении такого ходатайства. Это же подтверждается и доводом одного из судов о том, что при наличии технических неисправностей контролируемое лицо может просить контрольный орган о восстановлении пропущенного срока досудебного обжалования<sup>53</sup>. Сверх того, очевидной попыткой обойти требование закона об обязательном досудебном порядке обжалования является подача жалобы после подачи административного иска<sup>54</sup>.

4.2. Эксклюзивными в проанализированных судебных актах являются разъяснения государственных органов и судебных инстанций, касающиеся понятия уважительности причин пропуска срока на досудебное обжалование. Как указывалось ранее, административные органы в подавляющем большинстве случаев не признают уважительными причинами ни объективную невозможность подачи жалобы посредством портала ЕПГУ ввиду его неисправности, считая такие обстоятельства несоблюдением формы подачи жалобы, ни отсутствие возможности связаться с государственным органом для получения разъяснений. Вместе с тем суды все-таки обращаются к оценке уважительности таких причин. Так, к уважительным причинам пропуска срока относятся обстоятельства объективного характера, не зависящие от заявителя и находящиеся вне его контроля, при соблюдении им той степени

---

<sup>49</sup> Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2022 по делу № А43-323/2022, решение Арбитражного суда Сахалинской области от 04.08.2023 по делу № А59-3013/2023, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2023 по делу № А67-10912/2022, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.05.2023 по делу № А19-3081/2022.

<sup>50</sup> Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 01.12.2022 по делу № А32-10278/2022, решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 13.11.2023 по делу № А79-1759/2022.

<sup>51</sup> Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.11.2022 по делу № А60-21087/2022.

<sup>52</sup> Решение Арбитражного суда Самарской области от 18.08.2022 по делу № А55-7727/2022.

<sup>53</sup> Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 13.10.2022 по делу № 33а-10282/2022.

<sup>54</sup> Определение Хамовнического районного суда города Москвы от 05.08.2022 по делу № 2а-391/2022.

заботливости и осмотрительности, какая требовалось от него в целях соблюдения установленного порядка<sup>55</sup>. Кроме того, суды признают и незаконные действия государственных органов, а также их бездействие в рамках установления коммуникации с заявителями, которое привело к пропуску срока на обжалование, уважительными причинами его пропуска. В одном из дел суд подчеркнул, что введение заявителя в заблуждение относительно порядка и сроков обжалования является основанием для признания причин пропуска срока уважительными<sup>56</sup>.

4.3. Как отмечалось ранее, соблюдение процедуры досудебного обжалования является формой гарантии защиты прав и интересов контролируемых лиц. Нарушение такой процедуры должно быть связано с исключительными обстоятельствами объективного характера и соответствовать целям института досудебного обжалования. Иное бы противоречило существу действующего законодательного регулирования. Вместе с тем в судебной практике актуализируется подход, в рамках которого суды принимают административное исковое заявление контролируемых лиц к рассмотрению без каких-либо доказательств соблюдения досудебного порядка обжалования, позволяя подать жалобу в процессе подготовки к судебному заседанию или уже после предварительного судебного заседания, что представляется неверным. Так, в одном из рассматриваемых дел жалоба в досудебном порядке была подана в надлежащий орган лишь через 3 месяца после принятия заявления судом к рассмотрению<sup>57</sup>. В отдельно взятых случаях суды вовсе не исследуют вопрос соблюдения досудебного порядка обжалования, рассматривая дело по существу<sup>58</sup>. Такие подходы не могут быть признаны обоснованными как противоречащие целям и принципам досудебного порядка обжалования, будучи фактически направленными на подмену самостоятельной юрисдикционной процедуры обжалования судопроизводством без соблюдения законных требований.

4.4. Обобщая исследованные позиции, можно заключить, что судам надлежит подробно исследовать причины пропуска срока или невозможности подачи жалобы в установленном законом порядке, учитывая цели досудебного порядка обжалования и уважительность допущенных нарушений, не принимая заявления к рассмотрению при отсутствии каких-либо доказательств соблюдения досудебного порядка обжалования со стороны административных истцов. Иной подход может привести к нарушению принципа равенства контролируемых лиц перед законом и судом в противоречие с целями института досудебного порядка обжалования. Прогрессивное толкование норм Закона № 248-ФЗ и гибкое правоприменение в рамках оценки соблюдения досудебного порядка обжалования не должны приводить к искажению целей и задач судебной защиты прав, подменять установленную законом стадию «предсудебного взаимодействия», если для ее реализации не имелось никаких объективных препятствий.

## **5. Дефектность формы и содержания жалобы**

5.1. Положения ч. 1 ст. 40 Закона № 248-ФЗ закрепляют требование о том, что жалоба, подаваемая организацией в виде электронного документа, должна быть подписана усиленной квалифицированной электронной подписью (далее – УКЭП). Однако исчерпывающий перечень оснований для отказа в рассмотрении жалобы, установленный ч. 1 ст. 42 Закона № 248-ФЗ, формально не позволяет контрольным (надзорным) органам отказывать в рассмотрении жалобы в связи с отсутствием на документе УКЭП. На это обратил

---

<sup>55</sup> Решение Арбитражного суда Приморского края от 17.10.2022 по делу № А51-10717/2022, решение Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа от 16.05.2022 № 2а-1851/2022.

<sup>56</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.08.2023 по делу А63-18364/2022.

<sup>57</sup> Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 01.12.2022 по делу № А32-10278/2022.

<sup>58</sup> Решение Арбитражного Суда Иркутской Области от 06.04.2023 по делу № А19-23495/22.

внимание один из судов общей юрисдикции, также отметив, что не соответствующие закону требования ЕПГУ, предъявляемые к контролируемому лицу при подаче жалобы, не исключают возможности подачи бумажной жалобы<sup>59</sup>. В ряде дел суды указывали, что отсутствие у контролируемого лица УКЭП не является основанием для оставления административного искового заявления без рассмотрения по существу<sup>60</sup>. Подобный подход суды демонстрируют не всегда. Отсутствие УКЭП в совокупности с другими дефектами формы поданной жалобы (к примеру, отсутствие просительной части, отсутствие указания учетного номера контрольного мероприятия) может служить основанием для признания законным отказа контрольного (надзорного) органа рассматривать жалобу<sup>61</sup>.

5.2. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 41 Закона № 248-ФЗ жалоба должна содержать учетный номер контрольного (надзорного) мероприятия в ЕРКНМ, в отношении которого подается жалоба. Проблемы, связанные с указанием контролируемым лицом номера контрольного (надзорного) мероприятия, обусловлены дистанционным порядком подачи жалобы. Чтобы подать жалобу посредством ЕПГУ, контролируемому лицу не только требуется знать сам учетный номер, но и дождаться, когда на ЕПГУ появятся сведения о соответствующем контрольном (надзорном) мероприятии. В одних случаях это приводит к пропуску установленного срока досудебного обжалования<sup>62</sup>, в других – к тому, что контролируемое лицо вынуждено подавать жалобу в бумажном виде, по электронной почте или иным способом без указания в ней соответствующего номера<sup>63</sup>.

В одном из дел суд отметил, что отсутствие учетного номера на сайте [proverki.gov.ru](http://proverki.gov.ru) не препятствует контролируемому лицу установить его иным способом, в том числе путем направления контрольному органу запроса, привлечения специалиста или подачи жалобы в другой день<sup>64</sup>. Однако в большинстве случаев, как отмечалось ранее, суды признают, что невозможность подать жалобу иным способом в отсутствие в ЕРКНМ или на ЕПГУ учетного номера позволяет контролируемому лицу проигнорировать требования об электронной форме жалобы. Обязательный досудебный порядок урегулирования спора в таком случае считается соблюденным.

Кроме того, представляется обоснованным подход судов, согласно которому не любой акт коммуникации между контролируемым лицом и государственным органом на стадии досудебного взаимодействия можно признать соблюдением досудебного порядка обжалования. По меньшей мере, подобный акт коммуникации должен быть «относимым» и возникать по поводу спорных правоотношений, касаться предмета обжалования. Так, в одном дел контролируемое лицо стремилось выдать за жалобу документ, который являлся ответом на запрос, направленный государственным органом в рамках рассмотрения обращения заинтересованного лица, о предоставлении сведений о действии договорных отношений

---

<sup>59</sup> Апелляционное определение Волгоградского областного суда 25.08.2022 по делу № 33а-9476/2022.

<sup>60</sup> Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 04.10.2023 по делу № 33а-3833/2023, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.08.2023 по делу А63-18364/2022.

<sup>61</sup> Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 20.04.2022 по делу № 33а-4418/2022, определение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 03.01.2023 по делу № А56-81258/2022.

<sup>62</sup> Решение Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа от 16.05.2022 № 2а-1851/2022, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2022 по делу № А43-323/2022.

<sup>63</sup> Решение Центрального районного суда города Читы от 13.04.2022 по делу № 2а-1096/2022, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.10.2022 по делу № А27-24846/2021, решение Арбитражного суда Ставропольского края от 14.11.2022 по делу № А63-1167/2022.

<sup>64</sup> Определение Кумертауского межрайонного суда Республики Башкортостан от 24.12.2021 по делу № 2а-2494/2021.

контролируемого лица с заинтересованным лицом<sup>65</sup>. Суд подчеркнул, что ответ контролируемого лица не содержит обязательных для жалобы в силу ст. 41 Закона № 248-ФЗ атрибутов (среди прочих, указания на обжалуемый акт), в связи с чем признал досудебный порядок обжалования не соблюденным. Также в практике встречаются случаи, когда контролируемое лицо обжалует в досудебном порядке лишь часть актов административных органов, но не упоминает те, что оспаривает в суде, что позволяет инстанциям обоснованно признавать досудебный порядок обжалования в этой части несоблюденным<sup>66</sup>. Кроме того, суды верно отмечают, что направление запросов по акту контрольного органа, в том числе в порядке, предусмотренном Законом № 59-ФЗ, не может каким-либо образом подменять собой установленный законом порядок обращения в суд с обязательным соблюдением досудебного порядка урегулирования спора в отношении иного ненормативного правового акта, в данном случае – предписания<sup>67</sup>. В целом, практика рассмотрения административными органами жалоб контролируемых лиц, не соответствующих установленным законом требованиям, в порядке Закона № 59-ФЗ весьма распространена<sup>68</sup>. В большинстве указанных случаев суды все же признавали досудебный порядок обжалования соблюденным, исходя из рассмотрения обращения органом по существу и выражения им недвусмысленной позиции в рамках предсудебной стадии взаимодействия.

5.3. Вместе с тем в рамках настоящего исследования были обнаружены и формальные отказы государственных органов в рассмотрении жалоб контролируемых лиц по существу, связанные с дефектностью содержания и отсутствия незначительных реквизитов. Так, контрольный орган, принимая ходатайство о восстановлении пропущенного срока подачи жалобы, отказал в его рассмотрении по следующим основаниям. Во-первых, указанный документ имел название «заявление», а не «ходатайство», как это предусмотрено ч. 7 ст. 40 Закона № 248-ФЗ. Во-вторых, к данному заявлению не приложены скриншоты ответа технической поддержки портала «Госуслуги», указанные в списке приложений. В-третьих, в заявлении не указана должность, занимаемая его подписантом, реквизиты выданной ему доверенности от имени юридического лица. В-четвертых, истек установленный законом тридцатидневный срок для обжалования<sup>69</sup>. Суд не посчитал необходимым исследовать данное обстоятельство и фактически признал досудебный порядок обжалования соблюденным.

С одной стороны, справедливым видится указание на незначительность описанных государственным органом недостатков (название документа, должность подписанта), в отдельности не имеющих отношения к возможности рассмотрения жалобы по существу. Такие пороки содержания не носят конститутивного, определяющего характера, любое их искажение при соответствии содержания тому, что адресант ходатайства хотел донести до государственного органа, нивелируется основным содержанием жалобы, поскольку сам орган должен быть заинтересован в разрешении спора. С другой стороны, судом не исследован вопрос наличия доказательств технических неполадок портала «Госуслуг», что создаёт риск возникновения ранее описанной ситуации «доказательственного люфта». Более того, в совокупности представленных по делу доказательств доводы государственного органа могут быть признаны обоснованными в случае, если подача жалобы в электронном виде была возможна на момент обращения в суд, а также возможна на момент рассмотрения дела.

---

<sup>65</sup> Определение Арбитражного суда Омской области от 21.04.2023 по делу № А46-1601/2023.

<sup>66</sup> Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2022 по делу № А32-54285/2021.

<sup>67</sup> Определение Арбитражного суда Новосибирской области от 27.04.2023 по делу № А45-4611/2023.

<sup>68</sup> Определение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 03.01.2023 по делу № А56-81258/2022, решение Арбитражного суда Сахалинской области от 04.08.2023 по делу № А59-3013/2023, решение Арбитражного суда Хабаровского края от 16.11.2023 по делу № А73-12885/2023.

<sup>69</sup> Постановление Арбитражного Суда Центрального Округа от 13.07.2023 по делу № А14-21581/2021.

5.4. На основе выявленных тенденций можно констатировать, что судам следует оценивать прежде всего содержание поданных в государственный орган документов, устанавливая минимально необходимые реквизиты, позволяющие идентифицировать их в качестве досудебных жалоб. Распространенная практика отказов государственных органов в рассмотрении жалоб по существу и ходатайств о восстановлении пропущенного срока по формальным основаниям не должна приниматься во внимание судебными инстанциями, разрешающими спор в первую очередь исходя из существа возникающих отношений и содержания актов коммуникации между его сторонами.

## **6. Рассмотрение жалобы, связанной со сведениями и документами, составляющими государственную или иную охраняемую законом тайну**

6.1. Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» статья 40 Закона № 248-ФЗ была дополнена частью 1.1, согласно которой жалоба, содержащая сведения и документы, составляющие охраняемую законом тайну, подается контролируемым лицом в уполномоченный на рассмотрение жалобы орган без использования ЕПГУ. По буквальному смыслу закона данное положение применяется в отношении жалоб, которые содержат охраняемую законом тайну, независимо от характера деятельности контролируемого лица.

Несмотря на это, судами общей юрисдикции это правило применялось в отношении жалоб, поданных контролируемыми лицами, чья деятельность связана с охраняемой законом тайной. В частности, суды признали, что правом подачи жалобы в бумажном виде обладают предприятия военной промышленности<sup>70</sup> и воинские части<sup>71</sup>. Все дела в отношении этих субъектов были рассмотрены в связи с досудебным обжалованием решений и действий государственной инспекции труда. Суды констатировали, что сведения, передаваемые через ЕПГУ, не могут быть защищены от посягательств третьих лиц, а сама подача жалобы посредством сети Интернет может выдать расположение военного объекта и работающих на нём лиц. В целом, суды пришли к единообразному выводу о том, что такие субъекты вправе подавать жалобы в бумажном виде без использования ЕПГУ в силу специфики своей деятельности.

6.2. Представляется, что при наличии сомнений в том, вправе ли было контролируемое лицо подавать жалобу на решения и действия (бездействие) контрольных (надзорных) органов без использования ЕПГУ, судам следует выяснять, имелись ли в жалобе конфиденциальные сведения. Специфическая сфера основной деятельности конкретного контролируемого лица (военная промышленность, оборона и безопасность государства) сама по себе не может служить основанием для применения исключения из общего правила, установленного ч. 1 ст. 40 Закона № 248-ФЗ, поскольку это может привести к нарушению равенства контролируемых лиц перед законом и судом. Такие доводы видятся справедливыми и с учетом целей сформулированных законодателем нормоположений. Так, в ранее упомянутой пояснительной записке к проекту Федерального закона № 248-ФЗ указывалось, что в основу регулирования контрольно-надзорных мероприятий положены принципы соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также принцип равенства контролируемых лиц и принцип

---

<sup>70</sup> Решения Кировского районного суда города Хабаровска от 29.04.2022 по делу № 2а-677/2022, от 31.03.2022 по делу № 2а-505/2022.

<sup>71</sup> Решение Октябрьского районного суда города Тамбова от 14.02.2023 по делу № 2а-414/2023.

законности. Характер деятельности контролируемых лиц не может детерминировать наличие исключения, указанного в ч. 1.1 ст. 40 Закона № 248-ФЗ, в отсутствие надлежащих доказательств необходимости защиты сведений и документов, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, при рассмотрении дела.

## **7. Применение судами норм Закона № 248-ФЗ исходя из их целей судебной защиты прав контролируемых лиц**

7.1. Как отмечалось ранее, институт досудебного порядка обжалования в любом случае не должен препятствовать реализации права на судебную защиту. Такой подход позволяет судам эволютивно толковать положения Закона № 248-ФЗ и отходить от формального правоприменения. При этом нередко расширительное толкование приводит к искажению цели повышения процессуальной дисциплины сторон на стадии досудебного взаимодействия и фактически поощряет противоположную практику непосредственного обращения в суд без принятия каких-либо медиативных мер на этапе досудебного разбирательства.

7.2. Суды подчеркивают, что при несогласии государственного органа с соблюдением досудебного порядка обжалования, если жалоба подана ненадлежащим способом, то контрольный орган не должен рассматривать ее по существу и обязан возратить подателю в связи с несоблюдением требований, установленных к ее форме и содержанию в части подачи жалобы в электронном виде с использованием ЕПГУ<sup>72</sup>. В ином случае, поскольку жалоба рассматривается государственным органом по существу, и его позиция относительно обжалуемого акта формулируется в обратном письме, цели досудебного обжалования могут считаться достигнутыми, а порядок – соблюденным. Подобные репрезентативные примеры судебных решений, направленных на обеспечение судебной защиты граждан и юридических лиц, отражают применение общеправового принципа эстоппеля как запрета противоречивого поведения<sup>73</sup>. Именно несоответствующая предшествующему поведению позиция государственных органов в рассматриваемых случаях становится причиной признания досудебного порядка соблюденным, исходя из состоявшегося акта коммуникации между сторонами спора. Суды обращаются и к применению принципа добросовестности, используя правило *venire contra factum proprium* (лат. «никто не может противоречить собственному предыдущему поведению»), отклоняя доводы государственного органа о том, что административным истцом не соблюден досудебный порядок, в связи с тем, что оспариваемый акт ранее уже было предметом судебного спора, в котором этот контрольный (надзорный) орган участвовал, а соответственно досудебный порядок с очевидностью соблюден<sup>74</sup>.

Кроме того, судебные инстанции отмечают, что в случае, когда «исходя из фактических обстоятельств, возникших между сторонами отношений, однозначно усматривается неприемлемость, как со стороны заявителя, так и со стороны заинтересованного лица мирного урегулирования спора, оставление по формальному основанию ввиду несоблюдения претензионного порядка поданного заявления без рассмотрения – не будет являться законным и справедливым, соответствующим принципам и задачам арбитражного судопроизводства, направленным на обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений, получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод»<sup>75</sup>. Отдельно суды подчеркивают, что оставление иска без рассмотрения при наличии доказательств направления заявителем жалобы в уполномоченный орган, хоть и не в установленном законом порядке, и отсутствии

<sup>72</sup> Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2023 по делу № А56-58124/2023.

<sup>73</sup> Постановление Девятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 02.10.2023 по делу № А14-6/2022.

<sup>74</sup> Постановлении Арбитражного суда Московского Округа от 26.01.2023 № А40-281894/2021.

<sup>75</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.03.2023 по делу № А56-21299/2022.

выраженной в судебном заседании позиции сторон, направленной на мирное разрешение спора, привело бы к необоснованному отложению вопроса оценки законности действий органа контроля в отношении контролируемого лица<sup>76</sup>. Такими разъяснениями практика правоприменения изменяет модальность отношений, возникающих в сфере досудебного порядка обжалования. В сущности, такой порядок может считаться соблюденным в любом релевантном случае, когда позиция стороны спора с очевидной ясностью выражена в суде при его рассмотрении<sup>77</sup>. Подобный подход опасен потенциальной подменой административных процедур судебным процессом, однако его конвенциональное применение в ограниченных обстоятельствах позволяет обеспечить надлежащую судебную защиту прав граждан и юридических лиц. Именно исследование возможности урегулирования спора в досудебном порядке без обращения к суду становится мотивом дальнейшего решения суда о принятии к рассмотрению или отказе в принятии к рассмотрению административного иска<sup>78</sup>.

Справедливой представляется и позиция апелляционных судов, в соответствии с которой, несмотря на несоблюдение обязательного досудебного порядка урегулирования спора, при его разрешении судом первой инстанции по существу, основания для отмены судебного акта и оставления заявления без рассмотрения апелляционным судом отсутствуют<sup>79</sup>. Указанный подход тем более верен в случаях, когда государственный орган, не заявляющий несогласия с соблюдением досудебного порядка обжалования, стремится указать на это обстоятельство в апелляционной инстанции уже после рассмотрения дела по существу. Отмена решения суда первой инстанции и возврат искового заявления будут как абсурдными с процессуальной точки зрения, так и противоречащими целям досудебного обжалования, в том числе принципу процессуальной экономии.

В случаях, когда государственные органы необоснованно затягивают рассмотрение жалоб в досудебном порядке, а судебные инстанции в течение длительного времени принимают решение об отказе в принятии к рассмотрению административного искового заявления, цели соблюдения досудебного порядка обжалования дезавуируются чрезмерно долгим решением спора, что противоречит принципу оперативности и мобильности взаимодействия сторон, в связи с чем суды должны признавать свою компетенцию в разрешении спора и принимать иск к рассмотрению<sup>80</sup>. Такая позиция видится верной, ибо в таком случае лишь судебное рассмотрение спора по существу способно привести к желаемым правовым последствиям. В настоящем случае умаление значения досудебного порядка обжалования оправдано публичными и частными соображениями, поскольку для обеспечения эффективности реализации публичных функций, судам необходимо исключать «застарелые тяжбы», которые создают неоправданную нагрузку на судебную систему, а частный интерес в оперативном разрешении спора состоит в том, что доказательства могут быть утеряны или утрачивать свою актуальность, что в совокупности может не позволить реализовать право на судебную защиту.

Аналогичный подход реализуется в судебной практике и в отношении злоупотребления правом государственными органами в рамках затягивания судебного процесса. В одном из дел суд признал досудебный порядок соблюденным даже в отсутствие надлежащих доказательств, поскольку государственный орган не представил никаких возражений, относящихся к

---

<sup>76</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.11.2022 по делу А75-21487/2021.

<sup>77</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.08.2023 по делу А63-18364/2022.

<sup>78</sup> Решение Арбитражного суда Ярославской области от 10.06.2023 по делу № А82-14670/2022, решение Арбитражного суда Кемеровской области от 20.09.2023 по делу № А27-3913/2023, решение Арбитражного суда Мурманской области от 03.06.2022 по делу № А42-11534/2021.

<sup>79</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.03.2023 по делу № А56-21299/2022.

<sup>80</sup> Постановлении Арбитражного Суда Центрального Округа от 19.01.2023 по делу №А35-9252/2021.

существу дела, а также постоянно заявлял ходатайства об отложении судебного разбирательства, не направил представителя в суд<sup>81</sup>. С точки зрения оперативного разрешения спора и принятия законного и обоснованного решения по делу суд оправданно опустил вопрос соблюдения процедуры досудебного урегулирования для защиты прав контролируемого лица.

7.3. Проанализированные судебные решения свидетельствуют о наличии эластичного подхода в практике правоприменения к оценке соблюдения досудебного порядка обжалования. В большинстве случаев суды справедливо и обоснованно расширяют нормативное наполнение положений Закона № 248-ФЗ, обращаясь именно к цели судебной защиты прав контролируемых лиц. Вместе с этим такое расширительное толкование не должно становиться основанием для снисходительного и поверхностного анализа представленных доказательств и позволять судам игнорировать необходимость проверки соблюдения досудебного порядка обжалования.

## **8. Отдельные случаи формализма судов при оценке соблюдения досудебного порядка обжалования и неправильное толкование норм материального права**

8.1. Несмотря на распространенную практику расширительного толкования норм Закона № 248-ФЗ в части оценки соблюдения досудебного порядка обжалования, в подобранных для анализа судебных актах встречалось весьма формальное применение норм без исследования всех фактических обстоятельств дела. Указанные случаи мало распространены и могут быть описаны на примере трех репрезентативных решений.

Так, в одном из дел суд, не исследуя вопроса невозможности подачи жалобы посредством ЕПГУ ввиду технических затруднений, признал досудебный порядок обжалования не соблюденным, при этом все же рассмотрел дело по существу и отказал в удовлетворении административных исковых требований<sup>82</sup>. Разумно предположить, что исследование судом фактических обстоятельств дела предвосхитило его оценку соблюдения досудебного порядка обжалования, в связи с чем он принял заявление к рассмотрению в противоречие с нормой закона с целью поддержания доводов государственного органа по существу. С одной стороны, суд все-таки рассмотрел спор. С другой, он не исследовал доказательств невозможности подачи жалобы в электронном виде, в связи с чем можно полагать, что его позиция в материально-правовой составляющей детерминировала вопрос соблюдения досудебного порядка обжалования, что представляется неверным.

В другом деле судебная инстанция формально оценила представленные доказательства неисправности портала ЕПГУ (видеозапись, скриншот), указав, что иных способов, кроме указанного в ч. 1 ст. 40 Закона № 248-ФЗ, не предусмотрено, в связи с чем жалоба, поданная посредством официального сайта государственного органа в сети Интернет не может считаться надлежащей<sup>83</sup>. В этом деле акт коммуникации между сторонами спора с очевидностью состоялся, и жалоба в досудебном порядке была получена и обработана контрольным органом, однако суд оставил заявление без рассмотрения.

Наконец, в третьем деле суд отказал в принятии заявления к рассмотрению лишь на основании несоответствия жалобы установленной законом форме и порядку ее подачи без установления всех фактических обстоятельств<sup>84</sup>. Суд не оценил возможность рассмотрения

---

<sup>81</sup> Постановлении Девятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 23.05.2023 по делу № А14-4876/2022.

<sup>82</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.12.2022 по делу № А21-13087/2021.

<sup>83</sup> Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2023 по делу № А51-2463/2022.

<sup>84</sup> Определение Арбитражного суда Новосибирской области от 25.09.2023 по делу № А45-20789/2023.

контрольным органом жалобы, направленной посредством почтовой связи, при этом жалоба была получена и принята государственным органом.

8.2. Не менее значимой проблемой в правоприменительной практике стало неверное толкование норм материального права при применении положений Закона № 248-ФЗ. В данной категории дел<sup>85</sup> суды и (или) контрольные (надзорные) органы допускали очевидные ошибки в применении ст. 42 Закона № 248-ФЗ. В изученных решениях контрольные органы отказывали в рассмотрении жалобы в связи с тем, что она подана после истечения установленного срока подачи и не содержит ходатайства о восстановлении пропущенного срока. В части указанных дел суд первой инстанции соглашался с доводами государственных органов. Однако такая позиция противоречит ч. 3 ст. 42 Закона № 248-ФЗ. Отказ в рассмотрении жалобы на основании пп. 1, 2, 9 ч. 1 ст. 42 Закона № 248-ФЗ (в том числе по указанным основаниям), исходя из системного толкования норм, является результатом досудебного обжалования и позволяет лицу обратиться в суд с административными исковыми требованиями. Подобная поверхностная оценка обстоятельств дела и неверное толкование положений одной статьи свидетельствуют о наличии ошибочного подхода к разрешению споров в сравнимых условиях.

8.3. Отсутствием единообразия отличается и проблема оспаривания предостережений государственных органов. Суть названной проблематики заключается в отнесении предостережения (объявление которого по букве закона является профилактическим мероприятием, не подлежащим судебному обжалованию) к одному из административных действий государственных органов, указанных в ч. 4 ст. 40 Закона № 248-ФЗ: решению о проведении контрольных (надзорных) мероприятий; акту контрольных (надзорных) мероприятий, предписанию об устранении выявленных нарушений; действию (бездействию) должностных лиц контрольного (надзорного) органа в рамках контрольных (надзорных) мероприятий. В целом, невозможность обжалования предостережения признается и в доктрине<sup>86</sup>. Предостережение являет собой технический акт контролирующего органа, изданный в профилактических целях, который может содержать лишь рекомендации и разъяснения. Такое объяснение правовой природы предостережения интерпретируется и судебной практикой, не являющейся предметом настоящего исследования. Суды подчеркивают, что предостережение имеет профилактическую цель - принятие мер по недопущению в будущем нарушений обязательных требований; основное предназначение предостережения - предоставить объекту контроля возможность самостоятельно, без вмешательства органов контроля устранить допущенное нарушение или исключить его совершение<sup>87</sup>. Однако доктринальная позиция и разъяснения судебных инстанций признают принципиальную возможность обжалования предостережения, под видом которого скрывается индивидуальный нормативный правовой акт, устанавливающий и затрагивающий права и обязанности контролируемого лица. Такой подход отвечает и разъяснениям ВС РФ, изложенным в п. 6 Постановления Пленума от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», согласно которым, при рассмотрении вопроса о том, может ли документ быть оспорен в судебном порядке, судам следует анализировать его содержание. О принятии

---

<sup>85</sup> Постановление Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 23.05.2023 по делу № А19-2925/2022, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 04.09.2023 по делу № А19-6175/2022, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.11.2023 по делу № А40-137394/23, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2022 по делу № А50-17050/2022.

<sup>86</sup> *Переседов А.М.* Сущность предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в представлении органов судебной власти // Административное право и процесс. 2023. № 1. С. 73 - 75.

<sup>87</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.09.2023 № Ф01-5391/2023 по делу № А29-16300/2022, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.07.2023 № Ф02-3545/2023 по делу № А78-12582/2022, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.09.2023 № Ф04-4022/2023 по делу № А67-9667/2022.

решения, порождающего правовые последствия для граждан и (или) организаций, могут свидетельствовать, в частности, установление запрета определенного поведения или установление определенного порядка действий, предоставление (отказ в предоставлении) права, возможность привлечения к юридической ответственности в случае неисполнения содержащихся в документе требований. Наименование оспариваемого документа (заключение, акт, протокол, уведомление, предостережение) определяющего значения не имеет.

В подобранных для анализа судебных решениях встречался дихотомичный подход к необходимости соблюдения досудебного порядка обжалования предостережения, а следовательно – к признанию предостережения актом, подлежащим судебному обжалованию. В одном из дел суд формально признал предостережение актом контрольного мероприятия (п. 2 ч. 4 ст. 40 Закона № 248-ФЗ)<sup>88</sup>. При этом инстанция не исследовала вопрос индивидуально-нормативной природы объявленного предостережения и не оценила содержание вынесенного органом акта. Представляется, что, исходя из материалов дела предостережение содержало положения о недопустимости нарушения обязательных требований природоохранного законодательства, и предписывало контролируемому лицу принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, установленных статьями 13, 42 Земельного кодекса РФ. В таком случае оно не выходило за рамки нормативного наполнения такого профилактического мероприятия, как объявление предостережения в смысле ст. 49 Закона № 248-ФЗ, а значит не подлежало ни судебному обжалованию, ни досудебному, в связи с чем вопрос соблюдения досудебного порядка обжалования был иррелевантен для этого спора. Другой общепринятый подход был отражен в решении суда<sup>89</sup>, который указал, что в соответствии с частями 1 и 2 ст. 39 №248-ФЗ досудебное обжалование предусмотрено только в отношении решений или действий (бездействия), указанных в части 4 статьи 40 настоящего Федерального закона, к каковым не относится предостережение, поскольку согласно пункту 4 части 1 статьи 45 Закона № 248-ФЗ оно является одним из видов профилактических мероприятий, проводимых контрольными (надзорными) органами, и не относится к решениям, действиям (бездействию), указанным в части 4 статьи 40 данного закона, в отношении которых обязательно досудебное обжалование. Вместе с тем, признав, что в форму предостережения облек фактически предписание, констатируя в действиях контролируемого лица нарушения требований Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и предлагая изменить фактическое поведение, возлагая обязанность в установленный срок уведомить административный орган об исполнении данного предостережения, суд признал указанный акт недействительным. Такой подход представляется справедливым, исходя из вышеупомянутых разъяснений, однако судебная практика демонстрирует неоднозначное понимание правовой природы предостережений. В отношении заданной темы исследования эта позиция судов демонстрирует и неоднозначность в понимании обязательности досудебного порядка обжалования предостережений, принципиальной возможности или невозможности их оспаривания как на досудебной стадии взаимодействия, так и в суде.

8.4. В заключение следует признать, что рассмотренные в рамках настоящего раздела судебные решения и сформулированные в них позиции вряд ли могут претендовать на полноценную репрезентацию тенденций развития судебной практики в сфере разрешения споров, вытекающих из соблюдения досудебного порядка обжалования. Формализм судов при рассмотрении таких споров является «исключением, подтверждающим правило», которое отражает весьма гибкий подход к оценке всех фактических обстоятельств дела с учетом целей института досудебного порядка обжалования.

---

<sup>88</sup> Определение Арбитражного суда Омской области от 21.04.2023 по делу № А46-1601/2023.

<sup>89</sup> Постановление Четвертого Арбитражного Апелляционного Суда от 20.03.2023 по делу № А19-21225/2022.

### III. Выводы по итогам проведенного исследования

1. Основываясь на проанализированных судебных актах и выявленных тенденциях судебной практики в сфере досудебного обжалования решений и действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов, можно резюмировать, что наиболее распространенными являются споры, связанные с невозможностью подачи жалобы в досудебном порядке ввиду технической неисправности портала ЕПГУ, пропуском установленного законом срока для подачи жалобы и основаниями его восстановления, пороками формы и содержания жалобы.

В ходе анализа этих административных дел были выявлены и систематизированы наиболее актуальные тенденции складывающейся правоприменительной практики в сфере контрольно-надзорной деятельности. Иные позиции судов, рассмотренные в разделе II аналитической записки, имеют существенное значение при оценке фактических обстоятельств дела и его разрешении и охватывают вопросы представления допустимых и относимых доказательств технической невозможности подачи жалобы в электронном виде, уважительности причин пропуска срока для подачи жалобы, наличия фактической коммуникации между сторонами спора, осуществления контролируруемыми лицами деятельности, связанной с охраняемой законом тайной и др.

2. Количественный анализ позволил сделать вывод о равном соотношении случаев удовлетворения административных исковых требований и отказа в их удовлетворении, исходя из установленных критериев поиска судебных решений, при явном преобладании дел, в которых суды признавали досудебный порядок обжалования соблюденным.

3. В ходе мониторинга правоприменения также была выявлена возможность соблюдения досудебного порядка обжалования путём признания преюдициального значения ранее вынесенного судебного решения.

4. Вместе с тем анализ судебной практики подтверждает наличие формализма, свойственного российским административным органам, в части оценки жалоб, поданных на бумажном носителе, несмотря на объективную невозможность дистанционной подачи жалобы.

5. Прогрессивное и расширительное толкование положений Закона № 248-ФЗ не должно приводить к злоупотреблению административными истцами своими субъективными публичными правами в рамках представления доказательств соблюдения досудебного порядка обжалования.

6. Выявленные в ходе исследования тенденции отчетливо продемонстрировали значимость принципа непротиворечивого поведения в административных правоотношениях. При этом использование указанного правила в судебных актах не должно выступать лишь в качестве *obiter dictum* (лат. «сказано мимоходом»), а должно представлять собой ясную и недвусмысленную позицию, запрещающую сторонам прибегать к противоречивому поведению и злоупотреблять процессуальными правами на основании ч. 5 ст. 159 АПК РФ.

7. Обнаружившиеся в практике правоприменения затруднения, с которыми сталкиваются граждане и юридические лица в процессе подачи жалобы с использованием портала ЕПГУ, актуализировали разработку и повсеместное внедрение принципов концепта цифрового государства. Такое положение дел обуславливает не только интенсификацию теоретико-правового дискурса в этой сфере знания, но и важность воплощения указанных принципов и процедур на практике, с учетом анализа возникающих ошибок и посредством совершенствования государственных информационных систем.

8. Однако неопределенность и отсутствие единства судебной практики в некоторых аспектах признания досудебного порядка обжалования соблюденным (в части оценки доказательств, подхода к использованию альтернативных способов подачи жалобы, реализации права на судебную защиту при отказе государственного органа в удовлетворении ходатайства о восстановлении пропущенного срока, возможности оспаривания предостережений и пр.) позволяют сформулировать предложения по устранению выявленных проблем и увеличению эффективности правоприменения.

Основные *предложения и рекомендации* по итогам мониторинга правоприменения состоят в следующем.

1) Судам следует учитывать, что требование об обязательном досудебном обжаловании не распространяется на граждан, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, не только с 1 января 2023 года, но и с 1 июля 2021 года, что отвечает принципам правовой определенности и целям действующего регулирования.

2) Обратить внимание судов на тот факт, что отсутствие принятого положения о государственном контроле (надзоре) является обстоятельством, которое свидетельствует об отсутствии обязательности соблюдения досудебного порядка обжалования и позволяет судам квалифицировать спорные отношения в соответствии с положениями Закона № 294-ФЗ, которым обязательный порядок досудебного урегулирования не предусмотрен.

3) В целях обеспечения единообразной практики правоприменения административным органам, осуществляющим государственный контроль (надзор), надлежит принимать во внимание цели института досудебного порядка обжалования, исходя из дальнейшего обеспечения права контролируемых лиц на судебную защиту. По этой причине следует нормативно закрепить недопустимость отказа в рассмотрении жалобы в случае несущественных пороков ее формы или содержания в ст. 41 Закона № 248-ФЗ.

4) Обратить внимание судов на специфику применения ч. 1.1 ст. 40 Закона № 248-ФЗ, нормативное наполнение которой не допускает применения указанного в ней исключения лишь исходя из характера деятельности контролируемого лица.

5) Представляется необходимым нормативно закрепить исключение из положения ч. 1 ст. 40 Закона № 248-ФЗ для случаев объективной технической неисправности портала ЕПГУ с предоставлением юрисдикционной дискреции в рамках оценки альтернативных способов подачи жалобы в досудебном порядке.

6) Разъяснить судам, что признание досудебного порядка обжалования соблюденным при недостаточности представленных доказательств его соблюдения допустимо в тех случаях, когда административный истец выразил какое-либо намерение на урегулирование спора в рамках досудебной стадии и предпринял для этого минимально необходимые меры. Отдельно обратить внимание судов, что признание досудебного порядка обжалования соблюденным в указанных обстоятельствах в любом случае не должно способствовать расширению процессуального злоупотребления сторон и пренебрежению оценкой соблюдения досудебного порядка обжалования как такового.

7) Необходимо выработать единый подход в судебной практике по отношению к возможности оспаривания предостережений лишь в случае использования такой формы профилактического мероприятия для вынесения индивидуального ненормативного правового акта. Сформулированное решение надлежит нормативно урегулировать в ст. 40, 49 Закона № 248-ФЗ.

9. Принимая во внимание ограниченный предмет проведенного мониторинга и относительную репрезентативность его результатов, тем не менее можно заключить, что судебная практика в части оценки соблюдения досудебного порядка обжалования решений контрольных (надзорных) органов и действий (бездействия) их должностных лиц характеризуется прогрессивными тенденциями. Суды вырабатывают соответствующие критерии для признания обязательного досудебного порядка обжалования соблюденным хотя и в текстуальной противоречии с положениями закона, но с учетом целей нормативного регулирования. В целом, это обеспечивает универсальность и гибкость законного и обоснованного правоприменения в зависимости от фактических обстоятельств конкретного дела.

## **IV. Список проанализированных судебных актов**

### **1. Судебные акты арбитражных судов**

- 1.1. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.01.2022 по делу № А33-20089/2021
- 1.2. Постановление Третьего Арбитражного апелляционного суда от 27.01.2022 по делу № А33-21856/2021
- 1.3. Решение Арбитражного Суда Саратовской Области от 17.03.2022 по делу № А57-28892/2021
- 1.4. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 12.04.2022 по делу № А40-213992/21
- 1.5. Решение Арбитражного Суда Пермского Края от 20.04.2022 по делу № №А50-24953/2021
- 1.6. Постановление Арбитражного Суда Уральского Округа от 25.04.2022 по делу № А60-51250/2021
- 1.7. Решение Арбитражного Суда по Саратовской области от 12.05.2022 по делу № А57-26638/2021
- 1.8. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 30.05.2022 по делу № А60-34111/2021
- 1.9. Решение Арбитражного суда Мурманской области от 03.06.2022 по делу № А42-11534/2021
- 1.10. Решение Арбитражного Суда Ульяновской Области от 14.06. 2022 по делу № А72-17090/2021
- 1.11. Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 21.06.2022 по делу № А75-4238/2022
- 1.12. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2022 по делу № А43-323/2022
- 1.13. Постановление Арбитражного Суда Уральского Округа от 13.07.2022 по делу № А50-24769/21
- 1.14. Постановление Девятого Арбитражного Апелляционного Суда от 19.07.2022 по делу № А40-20941/22
- 1.15. Постановление Арбитражного Суда Московского Округа от 08.08.2022 по делу № А40-174942/21
- 1.16. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.08.2022 по делу № А40-283583/21
- 1.17. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 31.08.2022 по делу № А65-5255/2022
- 1.18. Решение Арбитражного суда Приморского края от 17.10.2022 по делу № А51-10717/2022
- 1.19. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.10.2022 по делу № А27-24846/2021

- 1.20. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2022 по делу № А32-54285/2021
- 1.21. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2022 по делу № А55-7727/2022
- 1.22. Постановление Арбитражного Суда Московского Округа от 25.10.2022 по делу № А40-23702/22-139-191
- 1.23. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.11.2022 по делу А75-21487/2021
- 1.24. Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 14.11.2022 по делу № А63-1167/2022
- 1.25. Постановление Семнадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 30.11.2022 по делу № А60-21087/2022
- 1.26. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 01.12.2022 по делу № А32-10278/2022
- 1.27. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.12.2022 по делу № А21-13087/2021
- 1.28. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.12.2022 по делу № А46-4619/2022
- 1.29. Постановление Семнадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 23.12.2022 по делу № А50-17050/2022
- 1.30. Определение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 03.01.2023 по делу № А56-81258/2022
- 1.31. Постановление Арбитражного Суда Центрального Округа от 19.01.2023 по делу №А35-9252/2021
- 1.32. Постановление Арбитражного Суда Московского Округа от 26.01.2023 № А40-281894/2021
- 1.33. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2023 по делу № А51-2463/2022
- 1.34. Постановление Арбитражного Суда Московского округа от 20.02.2023 № А40-57035/22-145-412
- 1.35. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.03.2023 по делу № А56-21299/2022
- 1.36. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.03.2023 по делу № А56-27915/2022
- 1.37. Постановление Четвертого Арбитражного Апелляционного Суда от 20.03.2023 по делу № А19-21225/2022
- 1.38. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.03.2023 по делу № А56-19287/2022
- 1.39. Решение Арбитражного Суда Воронежской Области от 31.03.2023 по делу № А14-20996/2021

- 1.40. Решение Арбитражного Суда Иркутской Области от 06.04.2023 по делу № А19-23495/22
- 1.41. Определение Арбитражного суда Омской области от 21.04.2023 по делу № А46-1601/2023
- 1.42. Определение Арбитражного суда Новосибирской области от 27.04.2023 по делу № А45-4611/2023
- 1.43. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2023 по делу № А67-10912/2022
- 1.44. Постановление Арбитражного Суда Восточно-Сибирского Округа от 23.05.2023 по делу № А19-2925/2022
- 1.45. Постановление Девятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 23.05.2023 по делу № А14-4876/2022
- 1.46. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.05.2023 по делу № А19-3081/2022
- 1.47. Решение Арбитражного суда Ярославской области от 10.06.2023 по делу № А82-14670/2022
- 1.48. Постановление Арбитражного Суда Центрального Округа от 13.07.2023 по делу № А14-21581/2021
- 1.49. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.08.2023 по делу № А63-18364/2022
- 1.50. Постановление Девятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 02.10.2023 по делу № А14-6/2022
- 1.51. Решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 13.11.2023 по делу № А79-1759/2022
- 1.52. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 20.11.2023 по делу № А32-19677/2022
- 1.53. Постановление Девятого Арбитражного Апелляционного Суда от 23.11.2023 по делу № А40-137394/23
- 1.54. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.12.2023 по делу № А19-6175/2022
- 1.55. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 04.08.2023 по делу № А59-3013/2023
- 1.56. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 24.08.2023 по делу № А59-3011/2023
- 1.57. Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 20.09.2023 по делу № А27-3913/2023
- 1.58. Определение Арбитражного суда Новосибирской области от 25.09.2023 по делу № А45-20789/2023
- 1.59. Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 09.10.2023 по делу № А73-10131/2023

1.60. Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 16.11.2023 по делу № А73-12885/2023

1.61. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2023 по делу № А56-58124/2023

## 2. Судебные акты судов общей юрисдикции

2.1. Определение Магдагачинского районного суда Амурской области от 21.04.2022 по делу № 2а-137/2022

2.2. Определение Пермского краевого суда от 10.11.2021 по делу № 33а-11631/2021

2.3. Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 05.05.2022 по делу № 33а-4633/2022

2.4. Решение Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга от 15.06.2022 по делу № 2а-2164/2022

2.5. Решение Калининского районного суда Тверской области от 24.11.2021 по делу № 2а-2230/2021

2.6. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2023 по делу № 88а-4747/2023

2.7. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 27.06.2022 по делу № 33а-4092/2022

2.8. Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 21.04.2021 по делу № 33а-2887/2022

2.9. Решение Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга от 21.06.2022 по делу № 2а-2462/2022

2.10. Определение Хамовнического районного суда города Москвы от 05.08.2022 по делу № 2а-391/2022

2.11. Решение Щекинского районного суда Тульской области от 08.02.2022 по делу № 2а-102/2022

2.12. Решение Правобережного районного суда города Липецка от 08.09.2022 по делу № 2а-2432/2022

2.13. Решение Центрального районного суда города Читы от 13.04.2022 по делу № 2а-1096/2022

2.14. Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29.08.2022 по делу № 88а-23175/2021

2.15. Решение Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа от 16.05.2022 № 2а-1851/2022

2.16. Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 13.10.2022 по делу № 33а-10282/2022

2.17. Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 04.10.2023 по делу № 33а-3833/2023

2.18. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 04.04.2022 по делу № 33а-2191/2022

- 2.19. Апелляционное определение Волгоградского областного суда 25.08.2022 по делу № 33а-9476/2022
- 2.20. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 26.04.2023 по делу № 88а-7056/2023
- 2.21. Определение Кировского районного суда Санкт-Петербурга от 25.01.2022 по делу № 2а-1069/2022
- 2.22. Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 15.06.2022 по делу № 2а-4141/2022
- 2.23. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 20.04.2022 по делу № 33а-4418/2022
- 2.24. Решение Автозаводского районного суда города Тольятти от 27.05.2022 по делу № 2а-2285/2022
- 2.25. Определение Северодвинского городского суда Архангельской области от 22.11.2022 по делу № 2а-6370/2022
- 2.26. Определение Набережночленинского городского суда Республики Татарстан от 26.05.2022 по делу № 2а-6034/2022
- 2.27. Апелляционное определение Томского областного суда от 17.03.2023 по делу № 33а-1103/2023
- 2.28. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 26.09.2022 по делу № 33а-14938/2022
- 2.29. Определение Кумертауского межрайонного суда Республики Башкортостан от 24.12.2021 по делу № 2а-2494/2021
- 2.30. Решение Ленинского районного суда от 28.02.2022 по делу № 2а-1284/2022
- 2.31. Решение Кировского районного суда города Хабаровска от 29.04.2022 по делу № 2а-667/2022
- 2.32. Решение Кировского районного суда города Хабаровска от 31.03.2022 по делу № 2а-505/2022
- 2.33. Решение Октябрьского районного суда города Тамбова от 14.02.2023 по делу № 2а-414/2023