

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В ПРАВОВОМ И ИСТОРИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Научная статья
УДК 342
EDN: UERUCY



Статья опубликована на условиях лицензии
Creative Commons Attribution 4.0
International License

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОСПАРИВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ КОЛЛЕГИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ, ФУНКЦИОНИРУЮЩИХ В СОСТАВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Евгений Александрович ГЛУХОВ

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный институт управления
Санкт-Петербург, Россия, glukhov-ea@ranepa.ru,
SPIN-код: 8053-8778, <https://orcid.org/0000-0002-7212-8156>

Аннотация. Цель статьи – анализ деятельности создаваемых в структуре учреждений органов исполнительной власти коллегиальных органов, их правосубъектности, способности порождать своими действиями права и обязанности взаимодействующих лиц, а также выступать ответчиками в суде.

Методология исследования базируется на комплексном подходе к изучению механизма функционирования коллегиальных органов публичных учреждений, в том числе материальных и процессуальных аспектов их деятельности. Использовались общелогические методы познания: анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, а также общенаучные, частнонаучные и специальные методы, что позволило выявить дефекты законодательства, регулирующего процесс оспаривания решений коллегиальных органов.

Результаты исследования заключаются в выявлении неурегулированных законодательством сторон функционирования коллегиальных органов и процедуры оспаривания их решений. С одной стороны, коллегиальные органы в структуре органов публичной власти не обладают самостоятельными властными полномочиями, а с другой – их решения все равно способны влиять на права и свободы взаимодействующих лиц. Решения коллегиальных органов в данном ракурсе являются первопричиной вынесения того или иного решения уже руководителем организации, в чьем ведении и находится указанный коллегиальный орган.

С позиций административного, трудового, государственного права необходимы поиск и выработка оптимального варианта не только функционирования указанных субъектов, но и проверки их деятельности с применением критериев полноты, объективности и законности.

В заключении предлагаются меры, направленные на совершенствование правового регулирования внесудебного обжалования решений, выносимых коллегиальными органами в составе публичных учреждений.

Статья подготовлена в рамках конкурса научных статей среди работников филиалов Президентской академии.

Ключевые слова: коллегиальные органы, государственное управление, проекты решений, административное обжалование, комиссии, советы, бремя доказывания, право жалобы, публичные учреждения.

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Глухов Е.А. Правовой механизм оспаривания действий и решений коллегиальных органов, функционирующих в составе государственных и муниципальных учреждений // Вестник Поволжского института управления. 2026. Т. 26, № 1. С. 82–94. EDN: UERUCY

© Глухов Е.А., 2026

Original article



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution 4.0
International License

LEGAL MECHANISM FOR CHALLENGING ACTIONS AND DECISIONS OF COLLEGIAL BODIES OPERATING WITHIN STATE AND MUNICIPAL INSTITUTIONS

Evgeny A. GLUKHOV

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
North-West Institute of Management
Saint Petersburg, Russia*

glukhov-ea@ranepa.ru, SPIN-код: 8053-8778, <https://orcid.org/0000-0002-7212-8156>

Abstract. The purpose of the article is to analyze the activities of collegial executive authorities established in the structure, their legal personality, their ability to generate the rights and obligations of interacting persons by their actions, as well as to act as defendants in court when challenging their actions and decisions.

The research methodology is based on an integrated approach to the mechanism of functioning of collegial bodies of public institutions, including the material and procedural aspects of their activities. General logical methods of cognition were used: analysis, synthesis, abstraction, generalization, as well as general scientific, specific scientific, and specialized methods, which made it possible to identify shortcomings in legislation regulating the process of challenging decisions of collegial bodies.

The results of the study consist in identifying aspects of the functioning of collegial bodies and the procedure for challenging their decisions that are not regulated by law. On the one hand, collegial bodies in the structure of public authorities do not have independent powers of authority, but on the other hand, their decisions are still capable of influencing the rights and freedoms of interacting persons. Decisions of collegial bodies in this perspective are the root cause of the imposition of a decision by the organization head, under whose jurisdiction the specified collegial body is located.

From the standpoint of administrative, labor, and state law, it is necessary to search for and develop the best option not only for the functioning of these entities, but also for verifying their activities using criteria of completeness, objectivity, and legality.

The conclusion proposes measures to improve the legal regulation of out-of-court appeals against decisions made by collegial bodies of public institutions.

The article was prepared as part of a research article competition among employees of the Presidential Academy's branches.

Keywords: collegial bodies, public administration, draft decisions, administrative appeal, commissions, councils, burden of proof, right of complaint, public institutions.

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

For citation. *Glukhov, E.A. Mechanism for Challenging Actions and Decisions of Collegial Bodies Operating within State and Municipal Institutions // The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration. 2026. Vol. 26, № 1. P. 82–94. EDN: UERUCY*

Введение. Существенным признаком административных правоотношений является неравенство взаимодействующих сторон: одной стороне принадлежат властные полномочия, она способна влиять на права и свободы другой стороны, ее требования большей частью носят императивный характер. Вторая сторона, соответственно, должна подчиняться первой (властному субъекту). Во избежание произвола требования властного субъекта должны быть продиктованы публично значимым интересом и быть основаны на нормах права, которым, в свою очередь, следует отражать интересы государства и большей части общества.

К субъектам властных отношений относятся органы исполнительной власти любого уровня, а также их должностные лица, наделенные организационно-распорядительными, административно-хозяйственными полномочиями или полномочиями представителя власти. Предполагается, что именно такие лица должны принимать юридически значимые для взаимодействующих лиц решения и нести за них ответственность.

Вместе с тем существует ряд ситуаций, когда решение по делу выносит не сам государственный (муниципальный) орган, не его руководитель или иное должностное лицо, а существующая в соответствующем органе комиссия или совет, то есть внештатный коллектив, созданный приказом руководителя конкретного учреждения. При таком подходе вполне естественно, что коллегиальный орган ангажирован с руководителем, чьим приказом он создан и кто назначал конкретных лиц в его состав [1, с. 92]. Очевидно, что решения коллегиального органа не должны выходить за пределы полномочий самого учреждения, при котором он функционирует.

Материалы и методы. В ходе исследования использовались общелогические методы познания: анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, а также общенаучные, частнонаучные и специальные методы. Формально-юридический метод, относящийся к числу специальных частнонаучных методов, применялся при анализе норм права о деятельности коллегиальных органов в структуре публичных учреждений. Юридико-догматический метод и методы толкования права позволили провести комплексный анализ различных отраслей законодательства, регламентирующих специфику рассмотрения судебных споров об оспаривании вынесенных коллегиальными органами постановлений.

Результаты. Нештатные коллегиальные органы (комиссии и советы) обычно решают вопросы в области жилищного и воинского учета, распределения жилья, состояния здоровья пациентов, дальнейшего служебного предназначения служащих, определения соответствия кандидата ученым степеням, требованиям квалификационных классов и

т.п. Для этого формируются аттестационные комиссии, комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, комиссии по урегулированию конфликта интересов, комиссии по трудовым спорам, комиссии по признанию жилых домов аварийными, комиссии по присвоению классной квалификации, комиссии по режиму секретности, комиссии по осуществлению закупок и другие. Создание такого рода структур продиктовано потребностью в более квалифицированной подготовке управленческих решений.

Состав подобных комиссий, как правило, определяется субъективным мнением руководителя организации, где они создаются, и закрепляется соответствующим приказом, содержащим распределение функций между ее участниками. Общей характеристикой для подобных органов является их деятельность на основе принципа коллегиальности, то есть выбор решений, за которые проголосовали большинство ее участников. В юридической литературе подчеркивается, что коллегиальность способствует всестороннему обсуждению вопросов, анализу различных точек зрения, принятию наиболее правильных и авторитетных решений. В системе государственного управления коллегиальность отличается большим демократизмом, что исключает возможность чрезмерного сосредоточения власти в руках одного лица и ее незаконного присвоения [2, с. 56].

Коллегиальные органы принимают решения по вопросам своей компетенции большинством голосов, при этом голос председателя коллективного органа управления, его личное мнение не является решающим, что обеспечивает плюрализм мнений и критическое мышление участников обсуждения. Функционирование большинства комиссий и советов сводится к установлению юридических фактов по рассматриваемому вопросу; вынесению на их основе объективного беспристрастного решения с учетом действующего законодательства.

Результаты рассмотрения конкретных вопросов комиссиями и советами обычно оформляются в виде протокола, постановления или решения, которые подписываются всеми присутствующими на заседании членами данного коллегиального органа. Документальное оформление результатов решений коллегиальных органов, по мнению Е.В. Кушнаревой, включает два основных этапа: во-первых, подготовку проекта и его согласование; во-вторых, подписание и рассылку протокола участникам [3, с. 151].

Должностные лица, входящие в состав комиссий (советов), выполняют свои обязанности нештатно, без дополнительного денежного вознаграждения, так как эта нагрузка не связана с исполнением вакантных или временно свободных должностей и происходит от случая к случаю.

Обязанности участников таких коллегиальных органов весьма туманны и неопределенны, иногда они могут быть установлены приказом ру-

ководителя, в чьей сфере ведения функционирует комиссия или совет, но чаще всего достаточно субъективно трактуются самими его членами.

Решения коллегиальных органов в ряде случаев требуют дальнейшего одобрения руководителя (в виде утверждения или издания приказа). Некоторые решения комиссии являются основанием для дальнейшего принятия уже на их основе решения другого властного субъекта (например, положительное решение диссертационного совета необходимо для издания приказа о присвоении ученой степени соискателю). Иногда решений дополнительного органа вообще не требуется, например, решений жилищной комиссии о составлении списка нуждающихся в жилых помещениях и расстановке очередности [4, с. 16]. В отличие от органов, подготавливающих проекты решений, не имеющих юридической силы и не влияющих на права взаимодействующих лиц, решения коллегиальных органов можно отнести к правоприменительным и имеющим правовые последствия актов.

Кто конкретно должен отвечать за законность и обоснованность подобных решений?

Во-первых, следует различать субъектов правоотношений: руководителя государственного (муниципального учреждения) и коллегиальный орган, функционирующий на внештатной основе в конкретном учреждении. Компетенции руководителя государственного (муниципального) учреждения и председателя созданного внутри него коллегиального органа, утвержденного приказом руководителя учреждения, безусловно, различаются. Нельзя также отождествлять коллегиальный орган учреждения с самим учреждением, что подтверждается позицией Верховного Суда РФ, согласно которой нельзя возлагать бремя ответственности и доказательства законности вынесенного коллегиальным органом решения на руководителя учреждения. Так, высшая судебная инстанция отменила вынесенные нижестоящими судами решения об оспаривании решения аттестационной комиссии по мотиву непривлечения к участию в деле аттестационной комиссии, интересы которой представлял не входящий в ее состав руководитель учреждения [5].

Руководитель коллегиального органа осуществляет общее руководство комиссией (советом) и единолично не отвечает за все выносимые этим органом решения, так как его мнение не является определяющим и не может перевешивать мнение большинства членов комиссии. Руководитель же государственного (муниципального) учреждения, осуществляя общее руководство подчиненным трудовым коллективом и материальное обеспечение деятельности внутреннего коллегиального органа, не вправе вмешиваться и предрешать выносимые данным органом решения.

Во-вторых, принимаемые руководителем государственного (муниципального) учреждения решения базируются на выводах, принятых коллегиальным органом, и являются производными от первоначального решения комиссии (совета). Следовательно, руководитель не вправе выносить решения лично, минуя стадию предварительного рассмотрения вопроса подчиненным ему коллегиальным органом. Подтверждением тому является вывод Верховного Суда РФ, выраженный в определении: «Начальник гарнизона в случаях несогласия с решением жилищной комиссии обязан возвратить план распределения жилья в жилищную комиссию на новое рассмотрение вместе со своими замечаниями, но не распределять жилье самостоятельно» [6].

Иногда решения коллегиального органа вступают в силу лишь после утверждения ее руководителем или издания приказа на основании подготовленного им предварительного решения. Однако некоторые решения вступают в силу и без последующего утверждения коллегиального органа руководителем учреждения (например, решение комиссии по урегулированию конфликта интересов относительно дачи разрешения на трудоустройство бывшего государственного служащего) [7, с. 11].

Во многих случаях решения коллегиальных органов сами по себе могут повлечь изменение прав фигурантов рассмотрения как в лучшую, так и в худшую сторону [8, с. 83]. Например, решение ученого совета ходатайствовать о присвоении педагогу ученого звания «доцент» не ухудшает его прав, тогда как решение не присваивать ему такого звания может быть расценено как нарушающее субъективное право кандидата на признание его заслуг и уровня квалификации, карьерный рост и выплату стимулирующих надбавок. При наличии положительного решения ученого совета и выполнении иных критериев искомое звание присваивается педагогу уже иным органом — Министерством науки и высшего образования РФ [9]. Таким образом, можно расценить, что именно Минобрнауки России полностью отвечает за законность и обоснованность принятия подобных решений. Однако на самом деле без положительного решения коллегиального органа (ученого совета) Минобрнауки России не будет даже рассматривать документы о присвоении ученого звания, то есть решение ученого совета здесь — обязательный элемент стадии присвоения ученого звания, и от его решения в подобных случаях в значительной степени зависит итоговое решение Минобрнауки России.

Естественно, что коллегиальные органы далеко не всегда выносят решения, устраивающие рассматриваемых ими граждан. В соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ граждане вправе обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) этих коллегиальных органов. Тем не менее, на практике механизм оспаривания такого рода дейс-

твий и бездействий коллегиальных органов, созданных и функционирующих внутри государственного учреждения, недостаточно разработан, что влечет противоречивое правоприменение и сложности реализации судебного контроля над законностью выносимых решений.

По мнению ряда ученых, несмотря на рекомендательный характер решений, например, жилищных и аттестационных комиссий, они являются основой для принятия воинским должностным лицом окончательного решения. Утверждения о том, что решения комиссий сами по себе не затрагивают никаких интересов военнослужащих, безосновательны. Исключение этих органов из сферы судебного контроля представляется недопустимым [10].

В каком же порядке необходимо оспаривать решения коллегиальных органов?

Уголовно-правовые и гражданско-правовые отношения имеют свою специфику, как и правоотношения между властными субъектами и гражданами (организациями), чьи права и свободы определяются в том числе решениями коллегиальных органов. Судебный контроль над законностью и обоснованностью реализации выполнения полномочий государственными (муниципальными) органами и их должностными лицами осуществляется в порядке, регламентируемом Кодексом административного судопроизводства РФ. При рассмотрении дел, вытекающих из публичных правоотношений, суд не рассматривает спор о праве, а осуществляет проверку законности обжалуемых актов или действий со стороны ответчика.

Согласно ч. 2 ст. 1 КАС РФ суды в порядке, установленном данным Кодексом, рассматривают и разрешают административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

К решениям, которые могут быть оспорены в суде, относятся индивидуальные акты применения права наделенных публичными полномочиями органов и лиц, принятые единолично либо коллегиально, содержащие волеизъявления, порождающие правовые последствия для граждан и (или) организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. В указанном порядке могут быть оспорены, в частности, решения, действия (бездействие) наделенных публичными полномочиями органов, не имеющих статуса юридического лица (например, экзаменационных, призывных комиссий, Высшей аттестаци-

онной комиссии, комиссий по разработке территориальных программ обязательного медицинского страхования) [11, п. 2, 3].

Бесспорно, что разъяснения Верховного Суда РФ весьма полезны в ракурсе наделения правосубъектностью самих коллегиальных органов. Однако в ряде случаев на основе заключения коллегиального органа издается правовой акт (принимается отдельное решение) самого государственного учреждения. Соответственно, ответчиками по такой категории дел выступает не только коллегиальный орган, но и руководитель учреждения, использующий при принятии своего правового акта решение подчиненного коллегиального органа.

На первый взгляд, окончательное решение по делу заявителя принимает само должностное лицо. Например, отказ в приеме на работу лица, не прошедшего по конкурсу на вакантную должность, как правило, обжалуется претендентом в судебном споре с руководителем организации. Однако реальной первопричиной такого решения является мнение конкурсной комиссии этого учреждения об отказе в рекомендации о назначении на должность [12, с. 181].

Соответственно, в исковом заявлении по спорам, где решение принималось чиновником на основе мнения коллегиального органа, необходимо указывать двух ответчиков (коллегиальный орган и руководитель учреждения), представители ответчиков должны в суде предъявлять документ, подтверждающий их полномочия (доверенность), от каждого из ответчиков.

Действия и решения руководителя публичного учреждения судом будут признаны законными, если они базируются на признанном законным решении подчиненного ему коллегиального органа. Если же решение коллегиального органа признано судом незаконным, то априори не может быть признан законным построенный на решении данного коллегиального органа правовой акт руководителя государственного учреждения.

Таким образом, если в исковом заявлении содержатся два взаимосвязанных требования: во-первых, о признании незаконным решения коллегиального органа и, во-вторых, о признании незаконным приказа руководителя государственного (муниципального) учреждения, изданного на основании решения коллегиального органа, то суд должен в хронологической последовательности осуществлять судебный контроль над их законностью. Сначала в полном объеме следует проверить соответствие закону решение коллегиального органа, затем — правовой акт должностного лица, изданный на основе решения коллегиального органа.

Как следует из подпункта “б” п. 3 ч. 9 ст. 226 КАС РФ, в том случае, когда законодательством регламентирован порядок принятия решения, совершения оспариваемого действия, суд проверяет соблюдение указанного порядка. В противном случае несоблюдение этого

условия может служить основанием для вывода об их незаконности, если допущенные нарушения являются существенными для административного истца (заявителя) и влияют на исход дела. Так, незаконно требовать у заявителя документы или информацию либо побуждать его на действия, осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами [13, с. 11].

Нарушения порядка, носящие формальный характер, по общему правилу, не могут служить основанием для признания оспоренных решений, действий незаконными.

Суд при проверке решений, действий, в частности, выясняет, была ли в установленных законом случаях обеспечена возможность реализации прав и законных интересов гражданина при принятии оспариваемого решения, в том числе проверяет, было ли обеспечено право лица на ознакомление с доказательствами, право давать пояснения (возражения) по существу выявленных нарушений; исполнена ли наделенными публичными полномочиями органом обязанность изложить в принятом решении основания для применения соответствующих мер в отношении заявителя. Если конкретные нарушения, связанные с несоблюдением порядка принятия решения, невыполнением требований к форме и содержанию решения, определены законом как существенные (грубые), то сам факт наличия этих нарушений является достаточным для вывода суда о его незаконности.

Право лица, чей вопрос рассматривается коллегиальным органом, лично присутствовать на его заседании не является абсолютным, однако оно производно от конституционного права на защиту любым законным способом и должно быть предоставлено лицу всякий раз, когда это возможно и не противоречит законодательству. Человек может по своему усмотрению воспользоваться данным правом, но сама возможность присутствовать на заседании коллегиального органа и выражать свою позицию по рассматриваемому вопросу ему должна быть предоставлена. К примеру, Верховный Суд РФ признал незаконным вынесение решения о лишении ученой степени заявителя, которого не приглашали на заседание диссертационного и экспертного советов Минобрнауки России при рассмотрении данного вопроса [14].

Таким образом, решение коллегиального органа и основанное на данном решении действие (бездействие) руководителя публичного учреждения можно рассматривать как единый правоприменительный акт, состоящий из двух этапов, каждый из которых может быть обжалован.

Обсуждение. Важным представляется распределение бремени доказывания и характера доказательств при оспаривании действий и решении двух ответчиков: коллегиального органа и руководителя уч-

реждения. Согласно части 2 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства РФ обязанность доказывания законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Эти ответчики обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. По указанной категории дел заявитель не обязан доказывать незаконность оспариваемых ими решений, действий (бездействия). Отрицательные последствия недоказанности законности своих действий надлежащими доказательствами падают на административных ответчиков (коллегиальный орган и должностное лицо).

Одна из причин перераспределения доказательственных обязанностей по анализируемой категории дел определена тем, что именно государственный орган совершает действие, принимает решение, при этом он исходит из определенных обстоятельств, наличие которых должен доказать суду. Лицо же, оспаривающее законность действий государственного органа, никаких решений не принимало, обстоятельств не устанавливало, поэтому на него не может быть возложено доказательственное бремя [15, с. 92]. Более того, суд в подобном процессе не связан заявленными доводами истца и вправе истребовать дополнительные доказательства по своей инициативе.

Многие ученые в качестве результата доказывания понимают установление достоверных, истинных обстоятельств дела. При этом бремя доказывания не должно возлагаться на невластного субъекта в силу его незащищенности и ограниченности ресурсов по сравнению с властным субъектом [16, с. 52].

В то же время, если истец не будет вместе с итоговым решением руководителя учреждения обжаловать вынесенное ранее заключение комиссии (совета), то он рискует проиграть, поскольку такое неоспоренное решение будет использовано как одно из ключевых доказательств законности действий ответчика. При оспаривании же в данном процессе и решения коллегиального органа к нему (к данному решению, зафиксированному в форме документа) нельзя относиться как доказательству, имеющему превалярующее значение. Ответчик в таком случае должен не просто ссылаться на наличие данного решения коллегиального органа, но и доказывать его законность и обоснованность [17, с. 323]. Один и тот же документ (заключение коллегиального органа) не может быть одновременно и предметом обжалования, и доказательством законности действий ответчика. Роль суда при этом заключается в проверке соблюдения законности, как процедуры принятия коллегиальным органом вынесенного решения, так и фактических оснований для данного решения. В частности, учитывается наличие кворума для

принятия решения, соблюдение порядка его вынесения, предоставление права лицу, чье дело рассматривается, приводить пояснения и возражения, мнения членов коллегиального органа. При проверке обоснованности вынесенного решения судом проверяется правильность применения коллегиальным органом правовых актов, подлежащих применению при рассмотрении вопроса. На данном этапе возможны производство экспертиз, заслушивание специалистов, изучение иных доказательств.

Заключение. Законодательство предоставляет право обжаловать действия (бездействия) и решения органов публичной власти и их должностных лиц в вышестоящие в порядке подчиненности органы, организации, должностным лицам. В этом случае доводы поданной жалобы должны быть рассмотрены согласно законодательству о порядке рассмотрения обращений граждан [18]. Однако подобное правило административного внесудебного обжалования не закреплено применительно к коллегиальным органам публичных учреждений. Следовательно, их решения невозможно обжаловать в коллегиальный орган в структуре иерархической подчиненности [19, с. 83].

На наш взгляд, целесообразно законодательно предоставить право обжалования решений коллегиальных органов в вышестоящий коллегиальный орган с предоставлением ему полной процедуры рассмотрения дела заявителя. Тем самым, с одной стороны, снизится финансовая нагрузка (в размере судебных пошлин) на заявителей при обжаловании ими действий и решений органов публичной власти, а с другой — появится дополнительная возможность осуществления контроля за законностью выносимых подчиненными структурами решений компетентными в данном вопросе лицами (подобными же комиссиями). В юридической литературе справедливо указывается, что «имеются определенные области государственного управления, в которых административное обжалование в вышестоящие органы является более эффективным методом, нежели судебное обжалование» [20, с. 239].

Сложившаяся в России судебная практика такова, что суды, стараясь не вторгаться в сферу деятельности административных органов и не подменяя их собой, выносят решения о признании их действий законными либо незаконными, но самостоятельно не выносят итоговых решений о правах и обязанностях административного истца. Суды здесь осуществляют функцию надзора, а не контроля и оперативного вмешательства в исправление ошибок деятельности ответчиков [21, с. 121]. Сами органы исполнительной власти должны быть заинтересованы в административном внесудебном порядке защиты прав взаимодействующих с ними лиц и в нормальном функционировании всех видов управленческих отношений.

Список источников

1. Сулимов К.А. Консультативно-совещательные органы в современной России: субъектность без автономии? // Вестник Пермского университета. Политология. 2018. № 3. С. 88–102. EDN: SBAКТВ
2. Гончаров В.В. Коллегиальность и единоначалие как принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 3. С. 54–59. EDN: KDSHRJ
3. Кушнарёва Е.В. О теоретико-правовых и методологических подходах к подготовке и проведению совещаний и иных коллегиальных форм принятия управленческих решений в системе МВД России // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2021. № 4 (99). С. 149–162. DOI ^10.24412/2312-3184-2021-4-149-162. EDN: QDUTDQ
4. Глухов Е.А. Усмотрение в деятельности жилищных комиссий // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2010. № 2 (152). С. 14–18. EDN: THDJAL
5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 янв. 2012 г. № 212-В11-13. URL: http://www.supcourt.ru/stor_pdf.php?id=474106
6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 сент. 1996 г. № 3н-84/96. URL: <https://ivo.garant.ru/#/doclist/1316:1>
7. Чаннов С.Е. Организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. № 5. С. 1–13. EDN: QCOGYR
8. Глухов Е.А. Коллегиальные органы управления в военных организациях: некоторые проблемы их статуса // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2013. № 4 (190). С. 82–90. EDN: SYOBBL
9. О порядке присвоения ученых званий: постановление Правительства РФ от 20 окт. 2023 г. № 1746 // СЗ РФ. 2023. № 44. Ст. 7874.
10. Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / Е.А. Борисова [и др.]; под ред. В.М. Жуйкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. 831 с. EDN: OZEDVK
11. О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 // Российская газета. 2022. 13 июля.
12. Завгородний А.В. Конкурс как основание для возникновения служебных правоотношений: особенности и проблемы // Ежегодник трудового права. 2021. № 11. С. 179–194. EDN: GTTAGP
13. Сергеевнин С.Л., Алехина И.С., Соловьева А.К. Право жалобы в процессе получения государственных и муниципальных услуг: правовое регулирование и реализация // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2024. № 3. С. 3–26. DOI 10.55959/MSU0130-0113-11-65-3-1. EDN: WKJESW
14. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17 авг. 2022 г. № 5-КАД22-28-К2. URL: http://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/2152000.
15. Баулин О.В. Распределение обязанностей по доказыванию при разбирательстве дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений //

Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2012. № 1 (12). С. 89–96. EDN: PAHZT

16. Мурашова Е.И. Проблемы доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7 (68). С. 50–56. DOI 10.17803/1994-1471.2016.68.7.050-056. EDN: XQOEAR

17. Doiar Ye. The Place of Judicial Enforcement in the Process of Implementation of Legal Norms (on the Example of the Enforcement Activity of Administrative Courts and Courts whose Competence Includes Consideration of Cases on Administrative Offenses) // Analytical and Comparative Jurisprudence. 2024. No. 3. P. 319–324. DOI 10.24144/2788-6018.2024.03.54. EDN: BEMTJW

18. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2024 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

19. Shin K.W. Current Status and Implications of the Indirect Compulsion under the Administrative Appeals Act // Korean Association of Public Safety and Criminal Justice. 2024. Vol. 33, No. 3. P. 79–108. DOI 10.21181/kjpc.2024.33.3.79. EDN: DLDOKM

20. Украинцев С.В. Формирование института административного обжалования в России // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2024. № 2 (57). С. 237–244. DOI 10.17308/law/1995-5502/2024/2/237-244. EDN: VBYECH

21. Россинский Б.В. Исполнительная власть в системе государственного управления. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 376 с.

Сведения об авторе

ГЛУХОВ

Евгений Александрович,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и административного права,
Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Северо-Западный институт управления
Санкт-Петербург, Россия
glukhov-ea@ranepa.ru,
SPIN-код: 8053-8778,
<https://orcid.org/0000-0002-7212-8156>.

Статья поступила в редакцию
08.12.2025

Одобрена после рецензирования
19.01.2026

Принята к публикации
25.01.2026

The author

Evgeny A. GLUKHOV,
Candidate of Sciences (Law),
Docent at the Department
of Constitutional and Administrative
Law, Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration,
North-West Institute of Management
Saint Petersburg, Russia
glukhov-ea@ranepa.ru,
SPIN-код: 8053-8778,
<https://orcid.org/0000-0002-7212-8156>

The article was submitted
08.12.2025

Approved after reviewing
19.01.2026

Accepted for publication
25.01.2026