

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Саенко Е.А. Проблемы оспаривания ненормативных правовых актов органов публичной власти в арбитражных судах // Академия педагогических идей «Новация». Серия: Студенческий научный вестник. – 2022. – №9 (ноябрь). – АРТ 48-эл. – 0,3 п.л. - URL: <http://akademnova.ru/page/875550>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 347.918

Саенко Елена Анатольевна,

магистрант 3 курса кафедры Гражданского процесса

юридического факультета РГЭУ (РИНХ)

Научный руководитель: Федоренко Н.В.,

д.соц.н., к.ю.н., доцент кафедры Гражданского процесса

юридического факультета РГЭУ (РИНХ).

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

e-mail: sayenko-yelena@bk.ru

ПРОБЛЕМЫ ОСПАРИВАНИЯ НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

Аннотация: Государственные должностные лица и сотрудники правоохранительных органов в процессе правоприменения, издают множество ненормативных правовых актов, принимают решения, которые затрагивают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, законность которых обеспечивается, в том числе, посредством отмены ненормативных актов, признание их незаконными (недействительными) в судебном порядке. Настоящая статья посвящена вопросу признаков ненормативных правовых актов и оспариванию их в арбитражном суде.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Ключевые слова: ненормативный акт; орган публичной власти; государственный орган; предписание; предупреждение; приказ.

Sayenko Elena Anatolyevna,

3rd year master student of the Department of Civil Procedure
Faculty of Law of the Russian State Economic University (RINH).

Scientific adviser: Fedorenko N.V.,

Doctor of Social Sciences, Ph.D. in Law, Associate Professor of the
Department of Civil Procedure

Faculty of Law of the Russian State Economic University (RINH).

Rostov State University of Economics (RINH)

Rostov-on-Don, Russian Federation

e-mail: sayenko-yelena@bk.ru

PROBLEMS OF CHALLENGING NON-NORMATIVE LEGAL ACTS OF PUBLIC AUTHORITIES IN ARBITRATION COURTS

Abstract: State officials and law enforcement officers in the process of law enforcement, issue a variety of non-normative legal acts, make decisions that affect the rights and legitimate interests of business entities, the legality of which is ensured, including through the cancellation of non-normative acts, their recognition as illegal (invalid) in court. This article is devoted to the issue of signs of non-normative legal acts and their challenge in the arbitration court.

Key words: a non-normative act; a public authority; a state body; an order; a warning; command.

Статья 46 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) предусматривает право обжалования в суде решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц¹.

Полномочия государственных органов и органов местного самоуправления обычно осуществляются путем издания ненормативных правовых актов или осуществления контрольно-распорядительных действий. Однако эти действия и поведение часто нарушают права лиц, в отношении которых они приняты. Одним из эффективных способов защиты гражданских прав и иных прав субъектов предпринимательской деятельности является обжалование ненормативных правовых актов с целью признания их недействительными. Это право закреплено статьей 13 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)², согласно которой ненормативные акты государственных органов, в том числе действия, противоречащие закону или иным правовым актам, нарушающие охраняемые законом гражданские права и интересы граждан или юридических лиц, могут быть признаны судом недействительными.

Согласно статье 198 ч. 1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ)³ граждане и организации вправе обращаться в арбитражные суды в связи с признанием недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решения и действия (бездействия) органов государственной власти, если они считают, что они не

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01 сентября 2022)//Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 №95-ФЗ (ред. от 07.10.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.06.2022)//Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3012.

соответствуют закону, незаконно возлагают на них какие-либо обязательства, создают иные препятствия для ведения предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с правилами главы 24 АПК РФ, в форме судебного разбирательства, возникающего из административных и иных публичных правоотношений, арбитражный суд, в том числе, рассматривает обжалование ненормативных правовых актов.

Законодатели не определили понятие ненормативного правового действия. Но этот пробел можно восполнить, если обратиться к ведению судебной практики.

Пункт 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 5 (утратил силу), разъяснял, что правовые акты могут иметь нормативный и индивидуальный характер. Под правовыми актами индивидуального характера понимаются акты, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретного лица. С учетом этого ненормативными правовыми актами считаются односторонние акты личного характера, изданные соответствующими органами, содержащие властные положения о принудительном исполнении⁴.

Ненормативные правовые акты – это акты, противоположные нормативным актам по своим признакам.

Пункт 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» рассматривались следующие признаки: нормативные правовые акты изданы уполномоченными органами государственной власти, местными органами

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27.04.1993 №5 (утратил силу) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. №7.

самоуправления или должностными лицами в установленном порядке, правовые нормы (правила поведения) существуют, обязательны для исполнения лицами бессрочно, предназначены для многократного применения, предназначены для регулирования общественных отношений либо изменения или прекращения существующих правоотношений.

Подобный подход сохраняется и в настоящее время в определении нормативно-правового акта. Если обратиться к п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», то мы видим, что законодатели выделяют те же основные характеристики, которые регулируют правовые действия⁵.

В процессуальном праве понятие ненормативного правового акта не лишено внимания и теоретического обоснования. Поэтому В. В. Ярков предлагает следующее определение. Ненормативные правовые акты представляют собой строго формальные документы в форме согласований (например, решения налоговых органов об ответственности, предписания антимонопольных органов, уведомления Федерального министерства финансов и т.п.). По его мнению, ненормативные акты могут быть опубликованы не только в виде отдельного документа, но и в виде постановления об этом документе или выражены в иной форме. Ненормативный правовой акт характеризуется тем, что он направлен на конкретное лицо и содержит обязательные для данного лица правила поведения. Например, требования об уплате налогов, штрафов, пени; предписания о прекращении противоправных действий; решения о

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» от 25.12.2018 №50//Российская газета. 2019. №6.

предоставлении земли и т. д.

Под ненормативными правовыми актами М. К. Треушников понимает правовые акты индивидуального характера, то есть устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретных лиц. Ненормативные правовые акты могут приниматься государственными органами в виде постановлений, решений, приказов, распоряжений, предписаний, инструкций и в иных формах. Такие акты, как проверки, ревизии, постановления, предписания и т.п., не подлежат рассмотрению Арбитражным судом⁶.

Л. В. Туманова предлагает собственное определение понятия ненормативных правовых актов, согласно которому ненормативными правовыми актами являются те, которые содержат отдельные положения, направленные на определение, изменение или отмену прав и обязанностей конкретных лиц в предпринимательской или иной сфере экономической деятельности.

При рассмотрении конкретных дел суды всех инстанций также включают в текст судебных актов указания на ненормативный правовой акт, являющийся спорным.

Под ненормативным правовым актом государственного органа Верховный Суд Российской Федерации понимает властно-распорядительный документ, издаваемый уполномоченным органом в отношении конкретного лица, содержащий обязательные для исполнения положения, нарушающие права юридического лица и влекущий правовые последствия.

⁶ Войницкий А.Д. Рассмотрение специфики дел об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов в арбитражном судопроизводстве//Инновации. Наука. Образование. 2020. № 24. С. 750.

АС Северо-Кавказского округа в одном из своих дел указал, что в соответствии со статьей 13 ГК РФ ненормативные правовые акты, которые могут быть обжалованы в суде, представляют собой документы административного характера, издаваемые уполномоченным органом и содержащие обязательные предписания, приказы, нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы юридических лиц и влекущие правовые последствия.

Суд по интеллектуальным правам постановил, что в соответствии со статьей 13 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 198 АПК РФ ненормативные правовые акты могут быть оспорены и признаны судом недействительными, вынесенные в редакции уполномоченного органа документы административного характера, содержащие обязательные для исполнения положения, приказы, нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы юридических лиц, повлекшие за собой неблагоприятные юридические последствия.

Поэтому, учитывая теоретические положения и толкования судов, к квалифицирующим признакам ненормативных правовых актов можно отнести следующие обязательные условия:

- такой акт является произвольным приказом личного характера и должен осуществляться лицом, которому он адресован;
- он не предписывает правовые нормы;
- ненормативный акт принят в одностороннем порядке и адресован индивидуальным предпринимателям или коммерческим организациям;
- несовершение действия может повлечь за собой ответственность или другие негативные последствия для лица, которому предназначен акт;
- акт принят для регулирования конкретного и строго определенного

правового вида правоотношения;

- акт не подлежит повторному исполнению;

- действие ненормативного акта прекращается с момента его вступления в силу⁷;

Существует большое количество различных видов ненормативных правовых актов, которые могут носить любое наименование.

Так, к типовым ненормативным правовым актам относятся требования, решения, постановления, предупреждения, представления, приказы, распоряжения.

При этом отдельные виды актов отнесены к ненормативным только после толкования Верховного Суда РФ.

В частности, предупреждения антимонопольных органов относятся к ненормативным правовым актам. Верховный Суд РФ указал, что предупреждение соответствует признакам ненормативного правового акта, предусмотренным частью 1 статьи 198 АПК РФ, поскольку принимается уполномоченным государственным органом в отношении конкретного коммерческого субъекта и содержит полномочия распоряжения, возлагающие на компании обязательства, затрагивающие права хозяйствующих субъектов в сфере корпоративной деятельности. В связи с этим предупреждения антимонопольных органов о прекращении действий (бездействия) хозяйствующих субъектов, имеющих признаки нарушения антимонопольного законодательства, могут быть обжалованы в арбитражных судах.

⁷ Озёрский И.Д. Особенности судебных решений по делам об оспаривании ненормативных правовых актов в арбитражном процессе// Современное гражданское обязательственное право и его применение в гражданском судопроизводстве. Сборник статей. 2019. С. 388.

Так же решение проблемы состоит в том, что в порядке, установленном главой 24 УПК РФ, если обвиняемый орган или должностное лицо считает, что представление прокурора нарушает их права и свободы и препятствует осуществлению их прав или незаконного возлагает на них какую-либо ответственность, представление прокурора может быть оспорено⁸.

Постановление антимонопольных органов о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства также было предметом рассмотрения суда высшей инстанции, который разъяснил, что постановление может быть обжаловано в арбитражном суде, поскольку принят уполномоченным государственным органом в отношении конкретного хозяйствующего субъекта и содержит властное распоряжение, заключающееся в проведении проверки финансово-хозяйственной деятельности кооператива как хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение, на предмет установления нарушения пункта 10 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁹. Принятие такого документа затрагивает права и законные интересы заявителя.

В то же время некоторые действия, предпринимаемые органами государственной власти, нельзя отнести к ненормативным правовым актам, нарушающим права и законные интересы лиц, в отношении которых они приняты.

Следовательно, предупреждение антимонопольных органов не имеет признаков ненормативного правового акта, поэтому оно не является ненормативным правовым актом, оспаривание которого принадлежит

⁸ Примов М.Н., Примова М.Н. Оспаривание прокурорами ненормативных правовых актов органов местного самоуправления: закон и судебная практика//Наука и мир. 2018. № 8 (60). С. 85.

⁹ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ (ред. от 11.06.2022) //Собрание законодательства РФ. 2006. №31 (1 ч.). Ст. 3434.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

арбитражному суду. Закон не устанавливает факты, нарушающие антимонопольное законодательство, не определяет заранее субъекта ответственности и не влечет правовых последствий и (или) препятствий для осуществления хозяйственной деятельности.

Аналогично, приказ Рособнадзора носит организационный характер нерегулярной проверки высших учебных заведений и некоммерческих организаций высшего образования, но не создает препятствий деятельности университета и не вызывает хозяйственных споров. Постановление о проведении внеплановых проверок в установленной форме не является ненормативным правовым актом и не влечет обращения в арбитражный суд.

По мнению суда, арест (опись) имущества должника не имеет признаков ненормативного правового акта и не возлагает на общество никаких прав или обязанностей, соответственно, не может быть предметом обжалования в арбитражном суде.

Акт проверки не имеет признаков ненормативного акта, так как не содержит административно-властных предписаний и сам по себе не имеет негативных последствий, не налагает на заявителя никаких обязательств.

При осуществлении государственной регистрации с нарушениями закона оспариванию подлежит не сама запись о государственной регистрации внесения соответствующих сведений в государственный реестр, а решение о государственной регистрации, являющееся документом, принимаемым по результатам проведенной проверки представленных заявителем документов.

Исходя из вышеизложенного, для формирования единого метода подхода к понятию неправомερных правовых актов целесообразно дополнить статью 197 АПК РФ в части 1.1 в которой нормативно закрепить понятие ненормативного правового акта как акта, носящего индивидуальный характер и адресованного конкретному лицу, содержащего властное распорядительное

указание и направленного на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей субъекта предпринимательской и иной экономической деятельности¹⁰. В свою очередь, Верховный Суд Российской Федерации может подготовить постановление пленума или обзор судебной практики по проблемам применения главы 24 АПК РФ, в которых обозначить признаки ненормативного правового акта, который может быть оспорен в арбитражном суде.

Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 №95-ФЗ (ред. от 07.10.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.06.2022)//Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3012.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01 сентября 2022)//Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
4. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ (ред. от 11.06.2022) //Собрание законодательства РФ. 2006. №31 (1 ч.). Ст. 3434.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27.04.1993 №5 (утратил силу) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. №7.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» от 25.12.2018 №50//Российская газета. 2019. №6.
7. Войницкий А.Д. Рассмотрение специфики дел об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов в арбитражном судопроизводстве//Инновации. Наука. Образование. 2020. № 24. С. 748-752.
8. Камаева А.В. Проблемы оспаривания ненормативных правовых актов органов публичной власти в арбитражных судах//Современные тенденции развития гражданского и гражданского процессуального законодательства и практики его применения. 2020. № 6. С. 187-196.

¹⁰ Камаева А.В. Проблемы оспаривания ненормативных правовых актов органов публичной власти в арбитражных судах//Современные тенденции развития гражданского и гражданского процессуального законодательства и практики его применения. 2020. № 6. С. 188.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

9. Озёрский И.Д. Особенности судебных решений по делам об оспаривании ненормативных правовых актов в арбитражном процессе// Современное гражданское обязательственное право и его применение в гражданском судопроизводстве. Сборник статей. 2019. С. 387-390.

10. Примов М.Н., Примова М.Н. Оспаривание прокурорами ненормативных правовых актов органов местного самоуправления: закон и судебная практика//Наука и мир. 2018. № 8 (60). С. 82-96.

Дата поступления в редакцию: 10.11.2022 г.

Опубликовано: 16.11.2022 г.

© Академия педагогических идей «Новация».

Серия «Студенческий научный вестник», электронный журнал, 2022

© Саенко Е.А., 2022