

Системные проблемы оспаривания властных актов – объекты, субъекты и структура

В. А. Куповых

юрист ООО «ПроЛицензия»

Адрес: ООО «ПроЛицензия»,

115280, Москва, ул. Ленинская Слобода, д. 19.

E-mail: dorzhelod@mail.ru

Systemic Problems of Contesting Power Acts – Objects, Subjects and Structure

V. A. Kupovykh

Lawyer of LLC «ProLicense»

Address: LLC «ProLicense»,

19 Leninskaya Sloboda Street, Moscow, 115280, Russian Federation.

E-mail: dorzhelod@mail.ru

Аннотация

В статье исследуются наиболее концептуальные практические проблемы обжалования властных актов, в частности, индивидуального или нормативного. Автор анализирует проблемы практического применения Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 и последствия вступления в юридическую силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. От решения данного вопроса на практике зависит наличие компетенции рассматривать дело о признании властного акта недействительным, либо у суда общей юрисдикции, либо у арбитражного суда. Автор высказывает мнение об обязательном характере перечня признаков нормативного акта данного в пункте 2 рассматриваемого постановления, подвергает критике формальную квалификацию акта, устанавливающего правовой режим объекта публичного права, и использование в данном постановлении такого критерия нормативности акта, как его издание уполномоченным органом государственной власти (местного самоуправления), иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом.

Ключевые слова: нормативный акт, индивидуальный акт, суд, объект публичного права, арбитражный процесс, административное судопроизводство, оспаривание ненормативных правовых актов, оспаривание решений государственных органов.

Abstract

The article examines the most conceptual practical problems of appealing against legal acts of state power, in particular individual or normative acts. The author analyzes the problems of practical application of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 50 of December 25, 2018 and the consequences of the entry into force of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation. The existence of competence to consider a case on the recognition of an act of authority as invalid, either by a court of general jurisdiction or by an arbitration court, depends on the solution of this issue in practice. The author expresses the opinion on the mandatory nature of the list of signs of the normative act given in paragraph 2 of the resolution under consideration, criticizes the formal qualification of the act establishing the legal regime of the object of public law, and the use in this resolution of such a criterion of normativity of the act as its publication by an authorized state authority (local self-government), other body, authorized organization or an official.

Ключевые слова: normative act, individual act, court, object of public law, arbitration process, administrative proceedings, challenging non-normative legal acts, challenging decisions of state bodies.

Общая тенденция к усилению государственной власти, активное участие государства в гражданском обороте, увеличение объема отношений, попадающих в сферу правового регули-

рования и наконец специфические российские условия – отмечаемая Т. Я. Хабриевой «многоэтажность» внесения изменений в нормы действующего законодательства [9]; различие эле-

ментов и характера связей между ними в отраслях законодательства [5]; отсутствие иерархии нормативных правовых актов; широкое определение гражданско-правовой сделки в гражданском законодательстве, позволяющие включить в объем данного понятия любой акт поведения государства (кроме, бездействия)¹ и, соответственно, исключить его властную природу, способствуют увеличению количества дел по оспариванию субъектами права властных актов. Не в последнюю очередь способствует этому и расширение перечня многочисленных *alter ego*² государства, действия которых также приобретают публично-правовой характер.

Вполне естественно, что в такой ситуации законодатель предусмотрел различные способы выявления и устранения имеющихся недостатков нормативных правовых актов не только сверху – государственными органами как носителями публичной власти, но и снизу, со стороны субъектов правового воздействия, одним из которых является их судебное оспаривание [2]. Преимущества второго способа очевидны – оперативность противодействия и осознанность проблемы, создаваемой властным актом, характерны для лиц, интересы которых его действие затрагивает непосредственно. Кстати, органы государственной власти, выступая в двух ипостасях: как носители государственной власти, воздействующие на общественные отношения с помощью нормативных актов, и как субъекты, юридически связанные положениями нормативных правовых актов, вполне могут быть заявителями по делам об их оспаривании³.

¹ См.: Институты гражданского и торгового права зарубежных стран : учебно-методическое пособие. – М. : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015.

² Второе я (лат). В данном случае имеются в виду учрежденные государством (или даже несколькими государствами) юридические лица, юридические лица с корпоративным участием в них государства.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации установил максимально широкий круг потенциальных заявителей (часть 1 и 2 статьи 192 АПК РФ) о признании нормативного правового акта недействующим. С таким иском заявлением вправе обратиться любое лицо, считающее свои права и законные интересы нарушенными. В защиту прав третьих лиц в суд могут обратиться прокурор, органы государственной власти, местного самоуправления и иные органы, не подпадающие под определение государственных органов и органов местного самоуправления. Представляется, что к таковым относятся фонды,

Вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КоАП РФ) не сопровождалось созданием административных судов, функции которых по-прежнему выполняют суды общей юрисдикции и арбитражные суды, критериями компетенции которых выступает подвергавшийся серьезной критике экономический характер спора [4].

Негативное влияние на скорость процедуры судебного разбирательства оказывает и отсутствие процессуального механизма для разрешения коллизий в определении компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В таких обстоятельствах предложения по формированию специализированных судов по рассмотрению дел, предметом которых является какая-либо специфическая область общественных отношений⁴, выглядят, по нашему мнению, нарушениями принципа бритвы Оккама – не стоит умножать сущности без необходимости, чрезмерная специализация на основе популярности тех или иных споров скорее сделает процесс разрешения споров более громоздким.

Не стоит, впрочем, упускать из виду и то, что введение в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) обусловило своеобразную энтропию – конфликт норм КАС РФ и КоАП РФ⁵. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ) утратил силу процессуального акта, регулирующего отношения по оспариванию нормативных актов.

Спорным вопросом обжалования властного акта является его квалификация в качестве нормативного. Акты, являющиеся индивидуальными, могут быть оспорены в арбитражном суде, тогда как нормативные (кроме, СИП) – исключительно в суде общей юрисдикции по правилам КАС РФ.

Вместе с тем, российская юридическая доктрина не выработала единого подхода к определению нормативного акта. Л. А. Морозова перечисляет такие его признаки, как письменная форма, наличие правил поведения, издание его уполномоченным органом государственной власти, при-

выполняющие публично-правовые функции (ПФР РФ, ФСС РФ, Федеральный фонд ОМС, ЦБРФ).

⁴ Современные исследователи высказывают сожаление об отсутствии административных судов [6].

⁵ Например, обжалование постановления судебного пристава, которое является властным актом осуществляется именно на основе норм КоАП РФ, а не КАС РФ.

нятие в установленном порядке, иерархической подчиненности¹. Последний признак вызывает сомнения ввиду того, что структура российского законодательства не содержит инструмента для определения положения того или иного нормативного акта в иерархии. Как верно указывают А. А. Петров и В. М. Шафиров, фактически, единая иерархия форм права оказалась расчленена [7].

Случаи квалификации одного и того же действия органа публичной власти, относящиеся и к нормативному, и к индивидуальному акту, широко распространены. Наиболее часто эта коллизия возникает при разрешении вопросов управления и распоряжения (купля-продажа, сдача в аренду, залог и т. д.) государственным (муниципальным) имуществом – на практике либо принимается положение о составе и структуре имущества, находящегося в муниципальной собственности (нормативный акт), либо утверждается перечень имущества (индивидуальный акт) [1].

Справедливости ради надо отметить, что во всех трех вышеприведенных делах, рассмотренных Верховным Судом Российской Федерации, анализируемые акты, отнесенные судами к категории нормативных, имели достаточно спорную правовую природу – в первых двух случаях речь шла об акте, явно имеющем индивидуальный характер, (указывавшем на конкретное здание, являющееся самовольной постройкой), но являющимся неотъемлемой частью нормативного акта², в другом – о постановлении Администрации города Томска об определении конкретных гарантирующих организаций для централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения на территории соответствующего муниципального образования. Во всех случаях суд посчитал данные акты нормативными.

Примечательно, что позднее Определением Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2016 г. № 301-КГ15-20284 по делу № А82-7100/2015³ постановление главы администрации Ярославского муниципального района Ярославской области от 25 февраля 2015 г. № 994 «Об определении гарантирующих органи-

заций для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения в ЯРМ» было признано ненормативным правовым актом, что прямо противоречит приведенной выше судебной практике.

Притом что полноценного и универсального определения нормативного акта так и не было дано, в пункте 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»⁴ перечисляются его характерные признаки: издание акта осуществляется в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти (местного самоуправления), иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нем норм, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на регулирование общественных отношений, изменение или прекращение существующих правовых отношений.

Нельзя согласиться с К. И. Налетовым с тем, что данный перечень является ориентировочным, ведь если абзац второй того же пункта обязывает, как отмечает сам же автор, суд проанализировать содержание каждого анализируемого акта на предмет наличия у него этих признаков [4], то обязательность данного перечня очевидна.

Следующий же абзац данного Постановления отнес к категории нормативных и акт, устанавливающий правовой режим конкретного объекта публичного права.

Если бы Пленум Верховного Суда Российской Федерации конкретизировал понятие объектов публичного права, ограничив их перечень территориями, придав качество нормативности правовым актам, регулирующим правовой статус земельных участков, но не как объектов гражданских прав, а как территории, то правоприменительная практика судов пошла бы намного дальше.

Так, Томский областной суд в своем решении от 15 июля 2020 г. по делу № 3а-57/2020 логически развил данное положение, квалифицировав направленность оспариваемого властного акта на урегулирование публичных отношений, регу-

¹ Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. – М. : Юристъ, 2002. – С. 273.

² Приложение 2 к Постановлению Правительства Москвы от 8 декабря 2015 г. № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы». – URL: <http://www.consultant.ru>

³ URL: <http://www.consultant.ru>

⁴ Российская газета. – 2019. – № 6.

лируемых нормами публичного права как свидетельство его нормативного характера.

Постановлением Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 марта 2022 г. № 16АП-963/2022 по делу № А63-15569/2021 акт, установивший публичный сервитут для размещения газопровода для снабжения населения газом (т. е. для неопределенного круга лиц), был признан нормативным.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа не согласился с правовой позицией кассатора, состоявшей в отсутствии компетенции арбитражных судов на рассмотрение приказов об установлении тарифов на водоснабжение, которые, по мнению кассатора, являлись нормативными актами. Позиция кассационного суда состояла в следующем: тарифы утверждались не для потребителей в целом, а именно для определенного лица – водоснабжающей организации индивидуально¹.

В этой связи порядок оспаривания решения аукционной комиссии органа государственной власти об утверждении результатов аукциона на право пользования участком недр выглядит неоднозначно. И хотя по свидетельству исследователей данного вопроса суды отказываются считать его нормативным актом [5], те же исследователи приводят в пример скважины, правовой статус которых, по их же утверждениям, совершенно неочевиден, зато очевидна возможность признать скважину объектом публичного права, что позволит квалифицировать обсуждаемые решения как нормативные акты². Судебная практика основана на том, что правовой режим объекта публичного права носит абсолютный характер, т. е. является собственностью определенного субъекта права, право которого на данный объект абсолютно т. е. противостоит неопределенному кругу лиц, такового не имеющих. Если установление правового режима объекта, которым пользуется неопределенный круг лиц дей-

ствительно можно охарактеризовать как нормативный акт, то в отношении таких объектов, как участок недр или скважина, говорить об их использовании в пользу неопределенного круга лиц не приходится, потому что они служат непосредственно для извлечения прибыли конкретного лица – недропользователя указанного в лицензии. Установление в лицензии (точнее – в приложении к ней) особых требований природоохранного характера для эксплуатации конкретного участка недр также является признаком индивидуального акта, а не нормативного, поскольку обязывает не неопределенный круг лиц, а частное лицо – обладателя лицензии.

Такой критерий, как издание акта уполномоченным органом государственной власти (местного самоуправления), иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, тоже страдает определенной неполнотой. Он не позволяет относить к категории властных такие акты федерального и регионального уровней, как а) акты, издаваемые коллегиальными структурами (например, комиссиями) органов государственной власти; б) акты, издаваемые совместно несколькими органами государственной власти³.

Периодически возникает вопрос о необходимости государственной регистрации нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

Представляется, что вопрос о применении или неприменении положений ведомственных нормативных актов при отсутствии их регистрации в Министерстве Юстиции Российской Федерации в судебной практике разрешается на основе Решения Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № АКПИ13-731; коллектив авторов РЭУ им. Г. В. Плеханова также указывает на практику ссылок на незарегистрированный нормативный акт как на доказательство его нормативности⁴.

¹ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 9 декабря 2019 г. № Ф01-7247/2019 по делу № А39-3420/2019. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=92924#OXxAUOTKo9y99Yj31>

² В качестве иллюстрации можно привести принятые на основе части 3 статьи 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» федеральные законы об участках недр, которые могут быть предоставлены на условиях этих соглашений. Очевидно, что федеральные законы относятся к категории нормативных актов.

³ В качестве примера можно привести совместные приказы Минприроды России и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об утверждении региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым на территории того или иного субъекта Российской Федерации.

⁴ Правовое регулирование безопасности аэропортов. Законодательство, практика его применения, проблемы и пути их решения / под общ. ред. Р. А. Курбанова : учебное пособие. – М. : Проспект, 2019.

Аналогично тому, как вакуум норм федерального уровня в 90-е гг. XX в. породил опережающее правотворчество субъектов Российской Федерации, а непринятие законодательным органом законов федерального уровня – указное правотворчество, противоречивость федерального законодательства и значительный правовой вакуум способствовали возникновению такого явления, как корпоративное правотворчество [8].

Упомянувшееся ранее Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 50 учитывает возможность издания нормативного акта в том числе и уполномоченной организацией (абзац 1 пункта 2 указанного Постановления), равно как актов, содержащих разъяснения законодательства и приобретших качество нормативности. Однако этого нельзя сказать в отношении индивидуальных актов властного характера, издаваемых этими организациями.

Действующее законодательство формально не позволяет признавать юридическую силу за актами корпоративного уровня. Так, И. Б. Эйдельман [10] в обоснование данного подхода ссылается на статью 3 ГК РФ, которая действительно не содержит указания на локальные нормативные акты как на источник гражданского законодательства. На практике такого рода документы, являясь внутрикорпоративными актами, получают достаточно серьезное практическое значение.

Дискуссионным вопросом является возможность оспаривать нормативный акт, утративший юридическую силу. В этой связи можно отметить, что прекращение действия оспариваемого нормативного акта в принципе не должно являться основанием для прекращения производства по делу. Очевидно, что, не добившись признания утратившего силу нормативного акта недействительным, обжаловать решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, которые основаны на нем, практически невозможно. Кроме того, необходимо заметить, что пункты 1 и 2, а также 4–8 статьи 219 КАС РФ устанавливают трехмесячный срок для обжалования указанных решений и действий (бездействий), причем данный срок отсчитывается с даты, когда истцу стало известно о нарушении своих прав и свобод. Учитывая, что речь идет о моменте, когда истец узнал о нарушении своих прав действиями (бездействием) и решениями, основанными на утративших силу нормативных актах,

удовлетворение такого иска судом крайне маловероятно.

Выводы

Основными спорными моментами оспаривания властных актов являются вопросы о разграничении нормативных и индивидуальных актов, а также о разграничении властных актов и гражданско-правовых сделок.

Нельзя согласиться с мнением об ориентировочном характере перечня признаков нормативного акта. В абзаце 2 пункта 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 суд обязывает исследовать содержание каждого оспариваемого акта на предмет наличия у него этих признаков, что указывает на обязательность наличия признаков, указанных в данном перечне.

Вышесказанное подтверждает обязательность наличия у оспариваемого акта всех признаков, перечисленных в данном абзаце. В этой связи их содержание более критично, чем кажется на первый взгляд. Требование издания акта уполномоченным органом государственной власти (местного самоуправления), иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, тоже страдает определенной неполнотой. Данное правило, фактически, выводит из сферы действия данного Постановления акты, издаваемые коллегиальными структурами (комиссиями) органов государственной (муниципальной) власти, а также акты, издаваемые совместно несколькими органами государственной власти (местного самоуправления).

Отнесение в абзаце 3 пункта 3 указанного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации актов об установлении правового режима к объектам публичного права юридически некорректно, поскольку правовой режим таких объектов сочетает в себе как частноправовой, так и публично-правовой элементы, что хорошо видно на примере земельного участка, который является частью территории (государства, субъекта Российской Федерации, городского округа, населенного пункта, межселенной территории), что предопределяет публично-правовые ограничения его использования, одновременно являясь полноценным объектом гражданского оборота и имуществом частного лица.

Представляется более корректной следующая формулировка данного абзаца: *«Так, следует учитывать, что акт может являться обяза-*

тельным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он регулирует использование объектов исключительно в отношении неопределенного круга лиц...». Такая редакция в большей степени соответствует требованиям о разграничении нормативных и индивидуальных актов.

Индивидуальные акты властного характера, издаваемые организациями, не являющимися

органами государственной власти (например, государственными корпорациями), не подпадают под действие рассматриваемого Постановления, хотя оно не содержит указаний на неприменение его в отношении таковых в абзаце 3 пункта 4, и в пункте 12, где закреплён закрытый перечень властных актов, не подлежащих оспариванию в соответствии с этим Постановлением.

Список литературы

1. Брежнев О. В. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации о разграничении подведомственности и особенностях взаимодействия между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 626–633.
2. Василькова С. В. Проблемы защиты интересов группы лиц в арбитражном процессе // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2012. – № 4 (44). – С. 73–83.
3. Мехтиев М. Г., Ибрагимова Ю. Э. Роль международной судебной практики в правовом регулировании применения криптовалют // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 4. – С. 242–247.
4. Налетов К. И. Добыча (производство), оборот и использование энергетических ресурсов как предмет правового регулирования // Власть Закона. – 2022. – № 2 (50). – С. 118–130.
5. Налетов К. И. Публично-правовые образования как субъекты гражданско-правовых отношений // Торговое дело. Торговое право. – 2011. – № 4. – С. 20–28.
6. Носова Ю. Б. Подведомственность и подсудность административных дел судам // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 62–70.
7. Петров А. А., Шафиров В. М. Предметная иерархия нормативных правовых актов : монография. – М. : Проспект, 2014.
8. Печегин Д. А. Мехтиев М. Г. Право как инструмент социальной справедливости (итоги российско-иранской конференции) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 6 (73). – С. 164–166.
9. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы : монография : в 2 т. – Т. 1 / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой, Р. А. Курбанова. – М. : Проспект, 2020.
10. Эйдельман И. Б. Гражданско-правовое регулирование деятельности спортивных агентов : монография / под ред. А.В. Михайлова. – М. : Русайнс, 2017.