

# Как оспорить предупреждение, предписание и решение госоргана

- Автор: Камаева Анастасия Валерьевна
- кандидат юридических наук
- председатель судебного состава Арбитражного суда Республики Марий Эл

# Порядок рассмотрения дел об оспаривании актов органов публичной власти глава 24 АПК РФ

Арбитражный суд рассматривает дела:

- а) об оспаривании ненормативных правовых актов
- б) об оспаривании решений органов, осуществляющих публичные полномочия и их должностных лиц
- в) об оспаривании действий (бездействия) государственных органов; органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц

# Ненормативный правовой акт

- представляет собой властное предписание индивидуального характера, обязательное для исполнения лицом, которому он адресован;
- в нем не излагаются правовые нормы;
- принимается в одностороннем порядке и персонально адресован индивидуальному предпринимателю или коммерческой организации;
- неисполнение акта может повлечь ответственность или иные отрицательные последствия для лица, которому акт предназначен;
- принимается в целях урегулирования конкретного и строго определенного законом вида правоотношения;
- не подлежит многократному исполнению;
- действие ненормативного акта прекращается его исполнением

# Виды ненормативных правовых актов

## Документ любого наименования:

- предписание
- требование
- решение
- постановление
- предупреждение
- представление
- приказ и т.д.

## Исключения:

- акт проверки (фиксирует нарушение, не содержит властное предписание)
- акт описи (ареста) имущества ФССП (Определение Верховного Суда РФ от 17.09.2018 № 308-КГ18-13618)
- предостережение ФАС (Определение Верховного Суда РФ от 05.08.2015 № 307-КГ15-8870)

# Решение органа публичной власти

- **Письменное решение по форме, установленной в законодательстве**  
(решение об отказе в выдаче лицензии, распоряжение о проведении проверки)
- **Решение в произвольной форме**  
(письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения юридического лица или предпринимателя)

## Исключение:

отказ органа местного самоуправления от договора аренды, заключенного на неопределенный срок  
(односторонняя сделка, определение Верховного Суда РФ от 09.11.2017 № 306-КГ17-16787)

# Действие органа публичной власти

- любое юридически значимое поведение, которое не может рассматриваться в качестве принятия ненормативного правового акта или решения (действия органа контроля и надзора при проведении проверки)  
  
**NB:** если действие властного характера завершено оформлением документа, то судебному оспариванию подлежит именно этот акт, но не «действие, выразившееся в его принятии»

# Бездействие органа публичной власти

- закон или иной нормативный правовой акт устанавливает срок для совершения действий, исполнения конкретной обязанности
- указанные действия не совершены
- действия входят в полномочия конкретного должностного лица  
(уклонение от рассмотрения обращения заявителя уполномоченным лицом в установленный срок, бездействие судебного пристава по исполнению решения суда)

# Компетенция арбитражных судов

- **Заявитель** – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель
- **Ответчик** – государственный орган или орган местного самоуправления либо должностное лицо
- **Характер спора** – нарушение связано с осуществлением предпринимательской деятельности

# К компетенции арбитражных судов относится:

- Оспаривание решений и предписаний УФАС по заявлениям физических лиц (статья 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»)
- Оспаривание постановления, действий (бездействия) судебного пристава, если они приняты к производству арбитражного суда до объединения исполнительных производств в сводное исполнительное производство, в котором также исполняются исполнительные листы, выданные судами общей юрисдикции, и/или исполнительные документы несудебных органов (Определение Верховного Суда РФ от 09.01.2018 N 302-КГ17-20100)
- Оспаривание прокурором актов, если они не соответствуют нормативному акту и нарушают права и интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в экономической сфере (пункт 3 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»)

**ВВ:** Оспаривание предписаний органов, осуществляющих публичные полномочия, выданных заявителю в целях устранения нарушений, привлечение к административной ответственности за которые относится к компетенции суда общей юрисдикции (зависит от вынесшего органа и характера предписания, практика в разных округах различна)

# Не относятся к компетенции арбитражных судов:

- Оспаривание решений и действий (бездействия) должностных лиц ССП, связанных с исполнением исполнительного документа, выданного судом общей юрисдикции (пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»)
- Оспаривание действий должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство (Определение Верховного Суда РФ от 03.08.2018 № 306-КГ18-10542)
- Оспаривание действий прокурора по проведению проверки (Определение Верховного Суда РФ от 06.06.2018 № 307-КГ18-9006)

# Подсудность спора по главе 24 АПК:

по месту нахождения органа  
публичной власти или должностного  
лица

# Основания для признания акта недействительным, решения или действий (бездействия) незаконными

Одновременное **наличие двух условий**:

- несоответствие закону или иному нормативному правовому акту;
- нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности

# Не является препятствием для обращения в суд

- отмена оспариваемого ненормативного правового акта
- истечение срока действия ненормативного правового акта

(пункт 18 Информационного письма Президиума ВАС РФ от  
22.12.2005

№ 99 «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»)

# Подтверждает нарушение прав заявителя:

- отмена вышестоящим налоговым органом решения инспекции о приостановлении операций по счетам налогоплательщика (определения Верховного Суда РФ от 27.03.2019 № 304-КГ18-20452, от 27.03.2017 № 305-КГ16-16245)
- отмена таможенным органом своего решения о классификации товаров с добровольным возвратом заявителю излишне уплаченных (взысканных) таможенных платежей (постановление АС Волго-Вятского округа от 28.02.2019 по делу № А43-20296/2018)
- отмена антимонопольным органом решения об установлении нарушения Закона о защите конкуренции и выданного на основании этого решения предписания (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14.12.2016 по делу № А79-294/2016)

# Подтверждает отсутствие нарушения прав заявителя:

- отмена вышестоящим налоговым органом решения инспекции об отказе в возмещении налога на добавленную **СТОИМОСТЬ** (определение Верховного Суда РФ от 10.07.2018 № 308-КГ18-8630)

# Требования к заявлению в суд

- Подается в письменной форме или посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда
- Наименование обращения – заявление
- Стороны: заявитель (ЮЛ) и ответчик (орган публичной власти)
- Государственная пошлина для ИП – 300 руб., для ЮЛ – 3000 руб.

**NB:** Требования о признании недействительными предписания и решения УФАС, на основании которого оно выдано, оплачиваются госпошлиной как единое требование (пункт 1 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 30.03.1998 № 32 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства»)

## В заявлении должны быть указаны:

- наименование арбитражного суда, в который подается заявление
- наименование заявителя, его адреса, номера телефонов, факсов, адреса электронной почты
- название, номер, дата принятия оспариваемого акта, решения, время совершения действий;
- законы и иные нормативные правовые акты, которым, по мнению заявителя, не соответствуют оспариваемый акт, решение и действие (бездействие);
- требование заявителя о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными

# Резолютивная часть

## заявления:

- Признать недействительным ненормативный правовой акт (наименование органа или лица, принявших оспариваемый акт, название, номер, дата принятия оспариваемого акта) как не соответствующий статье \_\_\_\_ Федерального закона \_\_\_\_\_
- Признать незаконным решение, действие (бездействие) \_\_\_\_\_ как не соответствующее статье \_\_\_\_ Федерального закона \_\_\_\_\_

# К заявлению прилагаются документы:

- текст оспариваемого акта, решения
  - уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие направление другим лицам, участвующим в деле, копий заявления и приложенных к нему документов;
  - документ, подтверждающий уплату государственной пошлины либо ходатайство о предоставлении отсрочки, рассрочки, об уменьшении размера государственной пошлины;
  - доверенность или иные документы, подтверждающие полномочия на подписание заявления;
  - выписка из ЕГРЮЛ, ЕГРИП с указанием сведений о месте нахождения или месте жительства заявителя, для ответчика – госоргана либо выписка либо распечатка со страницы официального сайта с адресом. Такие документы должны быть получены не ранее чем за тридцать дней до дня обращения заявителя в арбитражный суд
- NB:** претензионный или иной досудебный порядок не предусмотрен (за исключением обжалования актов налогового органа)

# Особенности судебного разбирательства

- Рассматривается судьей единолично
- Общий срок рассмотрения – 3 месяца
- Срок рассмотрения дел об оспаривании решений ОМСУ, связанных со сносом самовольных построек – 1 месяц
- Срок рассмотрения дел об оспаривании решений и действий (бездействия) должностного лица службы судебных приставов – 10 рабочих дней
- Рассмотрение осуществляется по общим правилам производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений
- **НВ:** оспаривание актов (решений) об уплате (взыскании) денежных средств, обращении взыскания на иное имущество заявителя в размере до 100 000 руб. рассматриваются в порядке упрощенного производства

# Срок подачи заявления в арбитражный суд

- **В течение 3 месяцев** со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов
- Пропущенный по уважительной причине срок может быть восстановлен судом по мотивированному ходатайству заявителя  
(часть 4 статьи 198 АПК РФ)

# Особенности срока, установленного частью 4 статьи 198 АПК РФ

- Пропуск срока подачи заявления и отсутствие уважительных причин для его восстановления являются самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявления
- Отсутствие ходатайства о восстановлении пропущенного процессуального срока является основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований
- Пропуск заявителем срока для обращения в суд не является основанием для возврата заявления
- Пропуск срока для обращения в суд или отказ в удовлетворении ходатайства о его восстановлении не является основанием для прекращения производства по делу.
- Процессуальный срок, предусмотренный частью 4 статьи 198 АПК РФ, не является специальным сроком исковой давности
- АПК РФ не предусмотрено перерыва течения срока, установленного частью 4 статьи 198 АПК РФ
- Период административного обжалования решений, действий (бездействия), в том числе и в случае, если жалоба не была рассмотрена по существу, не включается в срок обращения в суд (Определение Верховного Суда РФ от 25.12.2017 № 306-КГ17-19088).

## Уважительные причины пропуска срока на обжалование (по практике арбитражных судов)

- несвоевременное рассмотрение или нерассмотрение жалобы на акт, решение, действие (бездействие) вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом;
- принятие заявителем мер к досудебному урегулированию спора;
- обращение в суд общей юрисдикции

# Неуважительные причины пропуска срока на обжалование

(по практике арбитражных судов)

- получение результатов экспертизы, подтверждающей правомерность позиции общества
- смена органов управления
- обращение в суд общей юрисдикции (определение Верховного Суда РФ от 21.09.2018 № 308-КГ18-14061)
- оставление заявления без движения и последующее возвращение заявления

# Приостановление действие оспариваемого акта, решения (часть 3 статьи 199 АПК РФ)

- По ходатайству заявителя
- По правилам главы 8 АПК РФ
- Если непринятие обеспечительных мер
  - может затруднить или сделать невозможным исполнение судебного акта
  - в целях предотвращения причинения значительного ущерба заявителю

# Арбитражные суды приостанавливают действие оспариваемого акта, решения, если:

- ✓ не принятие мер по приостановлению действия оспариваемого акта может привести к отрицательным имущественным последствиям для заявителя, при этом:
  - временное приостановление действия оспариваемого решения не будет нарушать баланс интересов сторон, (например, у налогового органа (пенсионного фонда, фонда социального страхования) остается право принудительного взыскания с налогоплательщика (плательщика страховых взносов) имеющейся задолженности);
  - исполнение оспариваемого акта связано с финансовыми затратами для хозяйствующего субъекта;
- ✓ стоимость переданного на реализацию арестованного имущества должника значительно превышает оставшуюся сумму задолженности по исполнительному производству;
- ✓ в случае реализации судебным приставом-исполнителем принадлежащего истцу имущества по оспариваемой цене и принятия в последующем арбитражным судом решения о признании такой цены заниженной имущественные права должника будут нарушены

# Арбитражные суды отказывают в приостановлении действия оспариваемого акта, решения, если:

- ✓ заявитель не обосновал причины обращения с заявлением о принятии обеспечительных мер конкретными обстоятельствами, подтверждающими необходимость принятия обеспечительных мер, и не представил доказательства, подтверждающие его доводы;
- ✓ заявитель не представил документальные доказательства, подтверждающие возможное возникновение затруднений при исполнении в будущем судебного акта по спору, а также не подтвердил возможность причинения ему значительного ущерба;
- ✓ срок исполнения оспариваемого акта на момент возбуждения арбитражным судом производства по делу истек, и его нельзя считать действующим;
- ✓ заявитель просит приостановить действие акта, требование о признании недействительным которого им не заявлено, обеспечительная мера выходит за пределы предмета спора;
- ✓ оспариваемый акт не возлагает на заявителя обязанность по совершению каких-либо действий;
- ✓ исполнение оспариваемого акта приостанавливается в силу закона;
- ✓ оспариваемые акт, решение исполнены;
- ✓ заявитель ссылается на возбуждение дела об административном правонарушении, что не подтверждает факт причинения заявителю значительного ущерба;
- ✓ приостановление акта приведет к возобновлению процедуры проведения торгов (пункт 43 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Президиумом

# Предмет рассмотрения

Арбитражный суд в судебном заседании осуществляет:

- проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту,
- устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие),
- а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

# Бремя доказывания

Обязанность доказывания соответствия оспариваемых ненормативных правовых актов закону или иному нормативному правовому акту, наличия у органа надлежащих полномочий на принятие оспариваемых актов, а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемых актов, возлагается на орган, который принял акты (часть 5 статьи 200 АПК РФ)

**NB:** наличие у уполномоченного органа процессуальной обязанности по доказыванию оснований для принятия ненормативного акта в силу статьи 65 АПК РФ не освобождает заявителя от документального обоснования заявленных требований, в том числе от доказывания фактов в опровержение позиции уполномоченного органа (Определение Верховного Суда РФ от 15.08.2018 № 309-КГ18-11509).

# Особенности доказывания по отдельным видам актов

- **Представление и предписание:** неопределенность и неисполнимость оспариваемого акта является самостоятельным основанием для признания его недействительным
- **Представление прокурора:** может быть оспорено в суде, если нарушает права и свободы, создает препятствия к осуществлению прав и свобод либо незаконно возлагает какие-либо обязанности (пункт 19 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда РФ

# Особенности доказывания по отдельным видам актов

- **Предупреждение антимонопольного органа:**
  - может быть предметом самостоятельного обжалования в арбитражном суде (Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016);
  - судебный контроль ограничен особенностями вынесения такого акта, целями, достигаемыми этим актом, соразмерностью предписанных мер и их исполнимостью
- **Приказ антимонопольного органа о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства:**
  - может быть оспорен в арбитражном суде;
  - не относится к документам, принятым в процессе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства (Определение Верховного суда РФ от 25.10.2018 № 309-КГ18-12516)

# Способы восстановления нарушенных прав

**Арбитражные суды, удовлетворяя заявления об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия), могут указать в решении:**

- на необходимость принятия решения по конкретному вопросу,
- на необходимость совершения определенного действия,
- на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов заявителя,
- на срок устранения таких нарушений,
- на необходимость сообщения об исполнении решения по делу об оспаривании ненормативного правового акта, решения и действия (бездействия) в суд и лицу, которое являлось заявителем по этому делу.

**NB:** суд при выборе конкретного способа восстановления нарушенного права не ограничен указанной заявителем восстановительной мерой

# Примеры восстановительных мер

(по практике арбитражных судов)

- принять необходимые меры по возврату излишне уплаченных страховых взносов;
- принять решение о предоставлении в собственность земельного участка, подготовить проект договора купли-продажи, направить его заявителю с предложением о заключении;
- снять с государственного кадастрового учета земельный участок в течение 10 календарных дней с момента вступления решения суда в законную силу;
- обязать регистрирующий орган произвести государственную регистрацию сведений в ЕГРЮЛ, ЕГРИП;
- рассмотреть обращение заявителя в соответствии с законодательством РФ

# Особенности исполнения решения суда по главе 24 АПК РФ

- Решение арбитражного суда подлежит немедленному исполнению
- По общему правилу на суд возложена только обязанность по направлению судебного акта в адрес органа, обязанного судом совершить определенные действия
- По ходатайству заявителя может быть выдан исполнительный лист, если в решении суда на орган публичной власти возложена обязанность по совершению действий (пункт 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»)

Спасибо за внимание!



Система  
Юрист