

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ  
Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра гражданского права и процесса

**«Особенности оспаривания решений, действий (бездействия) органов  
публичной власти в арбитражном процессе»**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

Студентки 3 курса 363 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
Юридического факультета

**Тамаева Муслима Абдуллаевича**

Научный руководитель

к.ю.н., доцент \_\_\_\_\_ Зарубина М.Н.  
подпись, дата

Зав. кафедрой:

к.ю.н., доцент \_\_\_\_\_ Тогузаева Е.Н.  
подпись, дата

**Саратов 2019**

## Общая характеристика работы

*Актуальность исследования* обусловлена социальным и правовым аспектами, ведь производство по оспариванию решений, действий (бездействия) представителей публичной власти является сложным процессуально-правовым институтом, который непосредственно связан с такими категориями, как правовое государство, гражданское общество, судебный контроль, осуществление прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Нередко органы власти и должностные лица совершают противоправные действия (или неправомерно бездействуют) и принимают незаконные решения, в результате которых наносится серьезный ущерб рыночным экономическим отношениям, создаются различные препятствия функционированию бизнеса. Это может выражаться, например, в неправомерном отказе принимать документы на лицензирование, незаконном приостановлении действия лицензии, затягивании и уклонении от государственной регистрации предпринимателей, отказе в их регистрации, проведении незаконных проверок предприятий и т.п. В результате отмеченной негативной тенденции около половины российских предпринимателей (49%) указывают на бюрократические структуры, как один из главных факторов, препятствующих развитию бизнеса. Действительно, с одной стороны, идеология должностных лиц государственных и муниципальных органов, действующих в публичных интересах обеспечения безопасности и здоровья населения, состоит в установлении неограниченного контроля, в том числе и в коммерческой сфере, однако, такое сужение свободы может нейтрализовать позитивные устремления руководства страны по поддержке предпринимателей и превращении их в один из двигателей экономики. По мнению С.П. Перегудова, в России возник новый невиданный ранее тип «чиновников-бизнесменов», использующих свой публичный статус для получения своеобразной «ренты» с законного бизнеса. Не случайно на проблемы

«давления» и «кошмаривания» бизнеса не раз обращалось в программных документах главы государства. Например, в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. экс-Президент РФ Д.А. Медведев отмечал, что государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется все тем же недоверием к свободному человеку и свободной деятельности. Высшее руководство страны за прошедшее десятилетие предпринимало значительные усилия по либерализации законодательства о предпринимательской деятельности. Президент РФ В.В. Путин и в настоящее время также обращает внимание на проблемы коррупции со стороны контролирующих и правоохранительных органов, а также создание ими незаконных препятствий в сфере ведения бизнеса в России, что, в конечном счете, приводит к развалу успешных компаний. Эти темы поднимались в Посланиях Федеральному Собранию РФ 1 декабря 2016 г. и 1 марта 2018 г.

25 лет назад была принята Конституция РФ, которая содержит ряд норм, обеспечивающих защиту предпринимателей от произвола государственной бюрократии. В ст. 15 установлено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы, при этом каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод в соответствии со ст. 46. Тем самым, решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Арбитражные суды были созданы в ходе реализации судебной реформы как самостоятельная система органов судебной власти со своей особой компетенцией, пределы которой определяются предметной спецификой рассматриваемых ими дел, и опыт их существования в России непродолжителен в отличие от судов общей юрисдикции. Их создание во многом обусловлено переходом России к рыночной экономике и системе хозяйствования и необходимостью обеспечения эффективной судебной защиты прав участников экономических отношений. Значимость

арбитражного правосудия predeterminedена его задачами по разрешению споров, возникающих из договорных отношений, защите собственности, повышению договорной дисциплины, ограничению бюрократического произвола и коррупции, приданию цивилизованного характера процессу банкротства и других. В настоящий момент дела об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, затрагивающих права и интересы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, составляют самостоятельную категорию арбитражных дел (гл. 24 АПК РФ). Особенности их рассмотрения обусловлены тем, что предметом судебного разбирательства здесь являются конфликты публично-правового характера, возникающие из административных, налоговых, финансовых и иных публичных правоотношений, в которых стороны находятся в отношении субординации, т.е. власти и подчинения. Задачей суда по этим делам является разрешение спора о законности решения, действия (бездействия) властного органа (должностного лица). В связи с этим при рассмотрении данной категории арбитражных дел многие институты искового производства действуют с известными ограничениями: не может предъявляться встречный иск, не допускается передача дела на разрешение третейского суда, существенные особенности имеют примирительные процедуры, обеспечительные меры и т.д.

Согласно статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ о работе арбитражных судов субъектов РФ, за 2017 г. была рассмотрено почти 60 тысяч дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, при этом требования были удовлетворены по 23796 делам. Следует констатировать, что перечисленным особенностям указанной категории дел в настоящий момент в теории не уделялось должного внимания. Настоящая работа, в

которой предпринят комплексный подход к проблеме, представляет собой определенный вклад в разработку обозначенных проблем.

Теоретическая разработанность темы исследования. Среди авторов, посвятивших свои научные исследования теоретическим и практическим вопросам публичного производства, следует выделить А.Т. Боннера, Ю.А. Попову, Ю.Н. Старилова, Д.М. Чечота, которые вывели понятие административной юрисдикции и судебного контроля в сфере публично-правовых отношений, установили круг участников процесса по оспариванию решений и действий представителей власти, выявили особенности их процессуальных прав и обязанностей. Среди ученых-процессуалистов данной проблеме уделяли внимание А.А. Дёмин, С.В. Никитин, О.В. Исаенкова, Я.С. Гришина, Л.В. Туманова и др. Следует указать на особенности разработки указанной проблематики на диссертационном уровне. Общим вопросам обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, посвящены диссертации С.М. Абрамян, С.Л. Симонян, О.В. Журавлевой. Отдельные аспекты обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, в арбитражном процессе рассматривались в работе С.В. Нечаевой. При этом значительное количество работ было уделено особенностям обжалования решений налоговых органов (М.И. Балакирева, М.И. Горлачевой, А.А. Остроумова, Е.И. Цацулиной). По сути единственным комплексным монографическим исследованием вопросов рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе является работа А.А. Гатина, защищенная в Казани в 2011 г. Следует отметить, что за последние 7 лет были внесены изменения в арбитражно-процессуальное и смежное законодательство, появились новые научные исследования, существенно обогатилась и судебная практика, что определяет востребованность настоящей работы.

Объектом исследования является совокупность общественных правоотношений, связанных с производством по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе.

Предмет исследования составляют процессуально-правовые нормы, регламентирующие производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе.

Целью работы является анализ природы и особенностей производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе, в результате чего должна сложиться авторская концепция данного вида производства.

Поставленная цель обусловила выдвижение следующих исследовательских задач:

1. Рассмотрение понятия органа публичной власти и должностного лица, установление признаков решений, действий (бездействия) органов публичной власти и должностных лиц;

2. Анализ истории становления и развития института оспаривания решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц;

3. Выявление природы дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе;

4. Установление особенностей реализации права граждан и прокурора на оспаривание решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе;

5. Рассмотрение порядка обращения в суд по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе;

6. Изучение порядка разбирательства дела в суде первой инстанции и особенностей доказывания по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц;

8. Выявление особенностей обжалования судебного решения по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

Методологическую основу исследования составили теоретико-методологические положения арбитражного процессуального права, которые нашли отражение в отечественной правовой науке. К числу общенаучных методов познания, используемых в настоящей работе, относятся следующие: диалектический, системный, логический методы, анализ и синтез, индукция и дедукция. Основным специально-научным методом выступает формально-юридический (догматический) метод, применение которого обусловлено необходимостью анализа нормативно-правовых актов по вопросам публичного производства.

Научная новизна исследования обусловлена комплексным подходом к исследованию особенностей производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе.

Научная новизна исследования также выражается в положениях, выносимых на защиту:

1. Под органом публичной власти следует понимать управленческую структуру, выполняющую определенные задачи и функции в интересах населения публично-правового образования (страны в целом, ее субъектов и муниципальных образований). Действия (бездействие) органов публичной власти и их должностных лиц, которые обжалуются в арбитражном процессе, это деяния, совершенные в рамках компетенции соответствующего органа или должностного лица в ходе осуществления публично-властной деятельности, создающие необоснованные препятствия осуществлению экономической деятельности.

2. Сущность производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в полной мере может быть раскрыта только в качестве собственно арбитражного процессуального института, а именно как совокупность процессуальных правовых норм, регламентирующих отношения между судом и участниками процесса по разрешению публичного спора, связанного с предпринимательской и иной экономической деятельностью.

3. По смыслу ч. 2 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды рассматривают дела с участием граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а в случаях, предусмотренных данным Кодексом и иными федеральными законами, - с участием граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Гражданин, не обладающий на дату обращения в арбитражный суд с заявлением в соответствии со ст. 198 АПК РФ статусом индивидуального предпринимателя, вправе обратиться в суд с указанным заявлением при наличии одного из следующих условий:

а) оспариваемые ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) нарушали его права в сфере предпринимательской деятельности, возлагали на него обязанности или создавали ему препятствия в данной сфере в период, когда он осуществлял такую деятельность;

б) оспариваемые ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) создают ему препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности в будущем;

в) оспариваемые ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) нарушают его права, возлагают на него обязанности или создают препятствия в сфере иной экономической деятельности, осуществление которой возможно при отсутствии статуса индивидуального предпринимателя.



4. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта органа, должностного лица, если он полагает, что оспариваемый акт нарушает права неопределенного круга лиц или публичные интересы в сфере предпринимательской или экономической деятельности (ст. ст. 52, 198 АПК РФ). Если при рассмотрении оспариваемого акта судом будет установлено, что заявление в суд предъявлено прокурором в интересах конкретного лица, суду надлежит прекратить производство по делу.

5. К особенностям рассмотрения и разрешения дел об оспаривании решений, действий (бездействий) органов публичной власти и их должностных лиц можно отнести сокращенные сроки рассмотрения дела, возможность урегулировать спор путем заключения мирового соглашения или с использованием других примирительных процедур, невозможность рассмотрения дела с участием арбитражных заседателей. Специфической также является правомочие суда признать обязательность явки в судебное заседание представителей органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, принявших оспариваемое решение или совершивших оспариваемые действия (бездействие), и вызвать их в судебное заседание.

6. Особенностью доказывания по делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов публичной власти и их должностных лиц выступает возложение данной обязанности на органы публичной власти и должностных лиц, которые приняли оспариваемое решение, совершили действия (бездействия). Орган публичной власти или должностное лицо должно доказать: соответствие оспариваемого решения закону или иному нормативному правовому акту; законность принятия оспариваемого решения; совершение оспариваемых действий (бездействия); наличие у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого решения; факт совершения оспариваемых действий (бездействия); обстоятельства, послужившие основанием для принятия оспариваемого

решения, совершения оспариваемых действий (бездействия). Хотя и заявитель полностью не освобождается от доказывания: он обосновывает то обстоятельство, что оспариваемое решение, действие или бездействие нарушают его законные права, охраняемые законом интересы, незаконно возлагает на него какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности.

Теоретическая значимость работы обусловлена возможностью использования сделанных теоретических выводов для дальнейшей научной разработки проблематики производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе, а также при преподавании учебной дисциплины «Арбитражное процессуальное право (Арбитражный процесс)».

Практическая значимость работы обусловлена тем, что ее положения могут быть использованы при совершенствовании законодательства, а также применяться участниками производств по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе.

### **Содержание работы**

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, определяются цели и задачи, осуществляется выбор предмета и объекта исследования. Формулируются положения, выносимые на защиту.

В **первой главе «Общая характеристика дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе»** рассмотрены особенности становления и развития института обжалования решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, а также особенности его правовой регламентации в настоящее время.

В *первом параграфе «История становления и развития института оспаривания решений, действий (бездействия) органов публичной власти и*

*их должностных лиц»* отмечается, что уже в дореволюционном законодательстве была предусмотрена возможность обжалования действий органов государственной власти. В советское время указанная категория дел рассматривалась в рамках гражданского судопроизводства. Примечательно, что именно после коренных преобразований конца XX в. в процессуальном законодательстве получило интенсивное развитие производство по делам из публичных правоотношений, обусловленное наличием спора об административном (публичном) праве и усложнением сферы регулирования публичных правоотношений, характеризующейся неравенством своих субъектов.

Во *втором параграфе «Понятия органа публичной власти и должностного лица. Признаки решений, действий (бездействия) органов публичной власти и должностных лиц»* сформулированы понятие действия (бездействие) органов публичной власти и их должностных лиц, которые обжалуются в арбитражном процессе, а также понятия органа публичной власти и должностного лица. Сделан вывод о том, что в судебном порядке могут быть обжалованы действия всех лиц, которые постоянно или временно занимают в государственных органах, органах местного самоуправления должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо исполняют такие обязанности по специальному полномочию.

В *третьем параграфе «Правовая природа дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе»* отмечается, что предметом арбитражного рассмотрения обращений являются дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решения действий (бездействия) и решений органов власти и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы лиц исключительно в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В связи с этим появилась возможность разграничения предметов оспаривания в гражданском, административном и

арбитражном процессах. Сущность производства по делам об оспаривании решения действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в полной мере может быть раскрыта только в качестве собственно арбитражного процессуального института, а именно как совокупность процессуальных правовых норм, регламентирующих отношения между судом и участниками процесса по разрешению публичного спора, связанного с предпринимательской и иной экономической деятельностью.

Во второй главе **«Возбуждение дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе»** проведен анализ субъектов и порядка оспаривания решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

В первом параграфе *«Право на оспаривание решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе»* отмечается, что гражданин, юридическое лицо по своему усмотрению вправе обратиться с заявлением либо непосредственно в арбитражный суд, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, или к должностному лицу, если считает, что нарушены его права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. При этом заявление может быть подано как самим гражданином, юридическим лицом, иными организациями, полагающими, что их права и свободы, законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности нарушены, так и по его просьбе надлежаще уполномоченным представителем.

Во втором параграфе *«Порядок обращения в суд по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе»* отмечается, что факт вынесения оспариваемого решения, совершения действия (допущения бездействия), факт наличия или отсутствия обстоятельств, послуживших

основанием возникновения спорного публичного правоотношения, образуют основание требования о защите (основание заявления, спора), которое не должно признаваться критерием внешнего тождества требований об оспаривании решений, действий, бездействия. При рассмотрении дела об оспаривании решений, действий, бездействия суд не должен быть связан основанием заявленного требования. То же самое решение, действие или бездействие, которому суд уже дал оценку, не должно вновь выноситься на рассмотрение суда. Иначе это будет означать повторное рассмотрение судом спора, возникшего из конкретного правоотношения. Законодателем предусмотрен трехмесячный срок для подачи заявления, который исчисляется со дня, когда организации, гражданину стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иной срок не установлен федеральным законом. Указанный срок может быть восстановлен арбитражным судом при наличии уважительных причин и соответствующего ходатайства (ст. 117 АПК РФ), о чем судьей единолично выносится соответствующее определение. При этом пропуск данного срока или отказ в удовлетворении ходатайства о восстановлении пропущенного срока подачи заявления является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявления. Об удовлетворении ходатайства о восстановлении срока подачи заявления судьей указывается в итоговом судебном акте. в целом порядок обращения в суд с заявлением об оспаривании решений, действий, бездействия органов публичной власти и их должностных лиц урегулирован достаточно полно и определенно. Многолетняя практика рассмотрения арбитражными судами соответствующих дел позволяет говорить о том, что сложившийся порядок производства по таким делам не нуждается в каком-либо кардинальном пересмотре, не требует принятия частично дублирующих ГПК нормативных правовых актов, не требует создания каких-то новых судов для их рассмотрения.

**Третья глава «Судебное разбирательство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц»** посвящена описанию особенностей производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном суде, а также порядка обжалования решений суда.

В первом параграфе *«Порядок разбирательства дела в суде первой инстанции и особенности доказывания по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц»* отмечается, что специфика процессуального регулирования рассмотрения и разрешения дел об оспаривании решений и действий (бездействий) органов публичной власти и их должностных лиц, заключается в том, что эти дела рассматриваются по общим правилам искового производства с использованием арбитражной процессуальной формы, с учетом процессуальных особенностей, которые установлены гл. 24 АПК РФ. К общим правилам искового производства относятся правила о письменной форме обращения в суд, рассмотрение вопроса о принятии заявления, правила подготовки дела к судебному разбирательству и судебного разбирательства, правила принятия решений и определений арбитражного суда, правила приостановления производства по делу, окончания производства по делу без вынесения решения. К особенностям рассмотрения и разрешения дел об оспаривании решений и действий (бездействий) органов публичной власти и их должностных лиц, по мнению автора, можно отнести сокращенные сроки рассмотрения дела, возможность урегулировать спор путем заключения мирового соглашения или с использованием других примирительных процедур, невозможность рассмотрения дела с участием арбитражных заседателей. Специфической также является правомочие суда признать обязательность явки в судебное заседание представителей органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, принявших оспариваемое решение или совершивших оспариваемые действия

(бездействие), и вызвать их в судебное заседание. Особенностью доказывания по данной категории дел выступает возложение данной обязанности на органы публичной власти и должностных лиц, которые приняли оспариваемое решение, совершили действия (бездействия).

Во *втором параграфе «Особенности обжалования судебного решения по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц»* отмечается, что лицо, не согласившееся с решением арбитражного суда первой инстанции по делу об оспаривании решений и действий (бездействий) органов публичной власти и их должностных лиц, вправе его обжаловать. Решение арбитражного суда, не вступившее в законную силу, по данной категории дел может быть обжаловано в суд апелляционной инстанции в течении месяца после вынесения судебного акта. Если после пересмотра решения суда по делам об оспаривании решений и действий (бездействий) органов публичной власти и их должностных лиц апелляционным судом сторона считает, что ее права и законные интересы восстановлены не были, она может обратиться за пересмотром уже вступившего в законную силу судебного акта в суд кассационной и надзорной инстанции. Суд кассационный и надзорной инстанции компетентны проверять законность принятого судебного акта, то есть правильность применения норм права, не исследуя фактические обстоятельства дела и не давая оценку доказательствам. Также, арбитражный суд может пересмотреть принятый им и вступивший в законную силу судебный акт по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Данные права и сложившаяся судебная практика позволяют утверждать, что пересмотр судебных актов является эффективным способом защиты от незаконных и необоснованных решений и действий (бездействий) органов публичной власти и их должностных лиц.

**Заключение** содержит выводы, сделанные в ходе исследования. Главный результат работы заключается в том, что проведен комплексный анализ особенностей производства по делам об оспаривании решений,

действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц в арбитражном процессе.

**Работы, опубликованные автором по теме диссертации:**

1. Тамаев М.А. Особенности защиты прав граждан при оспаривании действий публичных органов власти// Участие в IV Международной научно-практической конференции, посвященной году экологии России на тему: «Юридические клиники в системе защиты прав и законных интересов граждан: правовые и организационные проблемы» (2 июня 2017 г., Саратов). Сборник научных статей. Саратов, 2018.

2. Тамаев М.А. Особенности участия органов публичной власти при защите экологических интересов в арбитражном процессе// Участие в IV Международной научно-практической конференции, посвященной году экологии России на тему: «Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: состояние и эффективность» (6 октября 2018 г., Саратов 2018). Сборник научных статей. Саратов, 2018.