**Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты гражданских прав**

2019

Диплом

Оглавление

[Введение 3](#_Toc72776609)

[1. Понятие и правовое содержание признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты гражданских прав 6](#_Toc72776610)

[1.1. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способов защиты гражданских прав 6](#_Toc72776611)

[1.2. Акты государственных органов или органов местного самоуправления, которые суд может признать недействительными 11](#_Toc72776612)

[2. Проблемные аспекты судебного рассмотрения дел о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления и меры ответственности за издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления 25](#_Toc72776613)

[2.1. Проблемные аспекты судебного рассмотрения дел о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления 25](#_Toc72776614)

[2.2. Ответственность за издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления 30](#_Toc72776615)

[Заключение 34](#_Toc72776616)

[Список использованной литературы 37](#_Toc72776617)

# Введение

В соответствии с [ч. 2 ст. 45](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093741FE2D91F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ) Конституции Российской Федерации[[1]](#footnote-1) (РФ) каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, согласно Конституции РФ каждому гарантируется государственная, в том числе судебная, защита его прав и свобод ([ч. 1 ст. 45](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093741FE2C91F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ), [ч. 1 ст. 46](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093741FE2391F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ)); право на судебную защиту является непосредственно действующим, оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ ([ч. 1 ст. 17](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093740FE2C91F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ); [ст. 18](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093740FE2391F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ)). Исходя из предписаний [ч. 2 ст. 45](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093741FE2D91F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ) и [ч. 1 ст. 46](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093741FE2391F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ) Конституции РФ заинтересованное лицо по своему усмотрению выбирает формы и способы защиты своих прав, не запрещенные законом, в том числе посредством обращения за судебной защитой, будучи связанным в своих решениях лишь установленным федеральным законом порядком судопроизводства ([Определение](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6949105257610C69031F5542CCE69C91E96951536093740F82991F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ) от 7 июля 2016 г. № 1421-О[[2]](#footnote-2)).

Очевидно, что положение [ч. 2 ст. 45](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093741FE2D91F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ) Конституции РФ о праве граждан защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, носит универсальный характер и в силу [ч. 1 ст. 15](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E96951536093740FF2D91F14445655AEA0CB992937F1B2B5BZCwFQ) Конституции РФ применимо к любым правоотношениям, включая регулируемые Гражданским [кодексом](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE694910D257C16C69031F5542CCE69C91E84954D3A08325EF92F84A71503Z3w1Q) РФ.

[Статья 13](consultantplus://offline/ref=816CB286D0B90A8217EDC5CE2254ED9B7A82C115C95CC840BA7050731155A2571D8E0C08287A2391E9C39407AF0E1F835E6ED6D8CDC174D0E731Q) Гражданского кодекса РФ[[3]](#footnote-3) предоставляет суду право признавать недействительным ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица.

В науке юриспруденции по сегодняшний день одной из острых проблем является проблема недействительности правовых актов. Одной из проблем являлось то, что до принятия Кодекса об административном судопроизводстве, в котором предусмотрен порядок подачи и рассмотрения заявлений о признании недействительным актов государственных и муниципальных органов, такие дела рассматривались судами в порядке, установленном гражданским и арбитражным судопроизводством.

Специфика признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты гражданских прав состоит в том, что, в первую очередь он всегда выполняет функцию защиты. Но его применение автоматически может влечь за собой возможность защищать нарушенные права и другими способами защиты гражданских прав, например, мерами ответственности.

Степень теоретической разработанности. Отдельные аспекты данной темы нашли свое отражение также в работах С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, М. И. Брагинского, А. Б. Венгерова, В. В. Витрянского, Н. В. Витрука, А Г. Гаджиева, Г. А Жилина, В. М Жуйкова, Н. И. Матузова, М. А. Митюкова, А. В., Н. Г. Салшцевой, Н. Ю. Хаманевой, Д. Н. Чечота, Г. Ф. Шершеневича и др.

Объектом о исследования являются правоотношения по признанию недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты гражданских прав.

В качестве предмета исследования выступает совокупность норм гражданского права, определяющая содержание и особенности признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты гражданских.

Цель исследования. Проведение анализа правовой природы, сущности и содержания признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты гражданских прав.

Для реализации цели определены следующие задачи исследования

- Определение процедуры признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способов защиты гражданских прав

- Выявление актов государственных органов или органов местного самоуправления, которые суд может признать недействительными

- рассмотреть основания оспаривания и признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления

- изучить ответственность за издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления

Методологическая основа. В работе применены системно-аналитический, сравнительно-правовой, конкретно-исторический методы правовых исследований, осуществлено изучение социально-правовых явлений в их диалектическом развитии.

# 1. Понятие и правовое содержание признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты гражданских прав

# Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты гражданских прав

В науке юриспруденции по сегодняшний день одной из острых проблем является проблема недействительности правовых актов.

Следует выделить деятельность органов государственной и муниципальной власти, приводящей к недействительности результатов правообразующей деятельности.

Важнейшим элементом правообразующей деятельности государства является создание законодательных актов. Отправным началом законотворческой деятельности является установление обоснованных правовых положений, чей уровень абстракции значительно выше, чем у норм права, закрепленных в подзаконных актах. Это достигается путем применения научно обоснованной методологии, прежде всего, диалектического метода и метода восхождения от конкретного к абстрактному. На основе указанных методов формируются, в частности, законодательные положения наивысшего порядка обобщения, отражающие существенные черты нормативного регулирования определенного типа общественных отношений. Однако в настоящее время значительный массив законодательных актов, принимаемых в "сжатые" сроки приводит к упрощению или точнее деформации правообразующей деятельности. Органы государственной власти, обладающие правом законодательной инициативы, в ходе разработки проекта федерального закона ориентируются в большей степени на сиюминутные практические потребности и в меньшей степени учитывают научную составляющую правообразующего процесса. Во-первых, это связано с тем, что интенсификация развития общественных отношений порождает новые требования к системе формирования правовых положений. Во-вторых, значительный рост количества общественных отношений, требующих правового регулирования, не обеспечивается адекватным научным сопровождением, увеличивая разрыв между юридической теорией и практикой. Таким образом, при принятии закона в основном руководствуются практическими потребностями, пренебрегая научной обоснованностью правообразующей деятельности.

Это приводит к появлению правовых норм, не отвечающих уровню научной проработки тех правовых позиций, которые были приняты ранее, внося тем самым дисбаланс в нормативно-правовое регулирование определенного типа общественных отношений. В этой связи Рене Давид отмечал, что «значительно больше противоречий чем между отдельными странами существует с этой точки зрения внутри каждой страны между традиционными отраслями и новым законодательством»[[4]](#footnote-4).

При этом теряется грань различения прецедентного и нормативного правового регулирования. Искусство юриста в странах романо-германской правовой системы, к которой относится и Россиия, состоит в умении найти норму и сформулировать ее с учетом необходимости указанного равновесия».

Конкретизация является одним из важных инструментов осуществления правообразующей деятельности. Важность конкретизации правовых положений в юридической литературе подчеркивалась неоднократно. Так, "правотворческая конкретизация — это объективно обусловленная, закономерная деятельность компетентных органов по установлению норм права, осуществляемая с помощью уменьшения объема понятий общей абстрактной нормы на основе расширения их содержания с целью повышения точности и определенности правовой регламентации общественных отношений".

Вместе с тем мера детализации правовых положений не определена. Сложность выделения критериев правообразующей конкретизации не позволяет определить необходимую степень конкретизации. Следует согласиться с В. М. Барановым в том, что "вряд ли верно «квалифицировать» конкретизацию юридических норм необходимым, закономерным, да еще устойчивым элементом правовой регламентации"[[5]](#footnote-5). При этом "феномен конкретизации юридической нормы возникает тогда, когда обнаруживается ее дефектность, ее неадекватность регулируемым общественным отношениям, неточное отражение юридически значимой деятельности"[[6]](#footnote-6).

Вынужденность применения института конкретизации правовых установлений обосновывал О. Э. Лейст. В частности, он отмечал, что «разумеется, лучше всего было бы, если бы каждый закон с самого начала был законом прямого действия, состоял из правовых предписаний, не требующих развития и конкретизации в других нормативно-правовых актах»[[7]](#footnote-7).

Таким образом, наличие правотворческой конкретизации как юридического средства обусловлено необходимостью исправления допущенных дефектов правового регулирования. В правообразующей деятельности по справедливому замечанию В. А. Толстика «законодатель должен стремиться к тому, чтобы не закреплять в нижестоящих нормативных правовых актах более общих норм, чем в вышестоящих, и наоборот»[[8]](#footnote-8).

В дополнение к этому следует отметить, что общие правовые нормы одного порядка не должны устанавливаться в одном правовом акте совместно с менее абстрактными правовыми положениями. В настоящее время прослеживается тенденция к смешению абстрактных и конкретизированных правовых норм. В частности, принимаются законодательные и иные правовые акты вносящие изменения, сужающие сферу регулируемых актом общественных отношений. Так, появляются новые правовые положения, направленные на создание "комфортного" режима осуществления предпринимательской деятельности, распространяющие свое действие на гораздо более узкий круг общественных отношений, чем основной документ.

Такая детализация приводит к появлению правовых коллизий, отсутствию единообразной правоприменительной практики. Вместе с тем следует отметить объективный характер сдвигов в правовой системе России. Интенсификация развития общественных отношений вносит коррективы в юридические инструменты регулирования этих отношений.

Закрепляя эти способы защиты гражданских прав, законодатель не различает разновидности правовых актов и не учитывает их правовую природу, а использует в отношении всех правовых актов единое понятие «акт».

Если тот или иной закон содержит в себе отдельную норму, которая в последствии была признана недействующей, то в этом случае такая норма не применяется с указанной судом даты и эта дата может быть не обязательно датой вступления такого закона в силу, а к примеру дата вступления решения суда в силу. Внимание заостряется на дате, с которой наступают последствия признания такой нормы недействующей.

Проверка законности нормативных правовых актов судебной властью строго ограничена и включает в себя проверку таких элементов:

− нарушение порядка принятия нормативного правового акта (в том числе порядка опубликования); − противоречие нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (однако, еще не принят отдельный законодательный акт, системно различающий нормативные акты по юридической силе);

− нарушение оспариваемым нормативным правовым актом компетенции другого органа власти;

− неопределенность содержания.

В это же время, если по гражданскому иску акт государственного органа будет признан недействительным, то каковы же последствия? Ответ на данный вопрос нам дает часть 2 статьи 13 ГК РФ, предусматривающая: «В случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами». При этом, часть 1 статьи 13 ГК РФ указывает на возможность признания недействительным ненормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также и нормативного акта.

Следует отметить, что часть 1 статьи 13 ГК РФ ссылаясь на случаи, предусмотренные законом в части возможности оспаривания нормативных актов, отсылает к главе 21 КАС РФ, из чего делаем вывод о том, что недействительными, в рамках гражданского судопроизводства, возможно признать только ненормативные акты государственных органов или органов местного самоуправления, да и то такая теория будет подвержена критике, поскольку после принятия КАС РФ подобные споры рассматриваются в порядке главы 21 последнего акта. В случае если права и законные интересы граждан и организаций нарушаются ненормативным правовым актом (актом индивидуального характера), обязательным только для конкретных организаций и граждан, то механизм обжалования таких актов в достаточной мере законодательно урегулирован и широко используется в правоприменительной практике.

В отношении ненормативных актов, из практики выделяются дела по оспариванию решений органов ФНС, доначисливших налоговые обязательства в результате проверок, или обжалование постановлений ФНС об административных правонарушениях. Тоже интересное различие между ситуациями и применением норм КАС РФ и КоАП РФ, но это не является предметом рассмотрения в настоящей работе. Из данной категории встречаются дела по оспариванию санкций за таможенные правонарушения, дела по оспариванию решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

# Акты государственных органов или органов местного самоуправления, которые суд может признать недействительными

Под актом государственного управления понимается официальный письменный правовой акт, в котором изложено властное волеизъявление субъекта государственного управления в форме предписания, устанавливающего правила поведения (нормативные акты), либо предписания по применению законов или иных нормативных актов (индивидуальные акты). Акты государственного управления издаются органами исполнительной власти, являются актами отраслевого либо территориального управления и относятся к подзаконным актам.

Понятие «муниципальный правовой акт» впервые было введено в правовой оборот Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту - ФЗ № 131)[[9]](#footnote-9).

Можно выделить такие нарушения в издаваемых актах государственных и муниципальных органов как дефектность и несбалансированность этих актов.

Следует отметить, что в юридической литературе при исследовании множества аспектов системы нормативных правовых актов и ее отдельных элементов для характеристики актов чаще прибегают к применению понятия «дефектность» нежели «несбалансированность»[[10]](#footnote-10). Причинами дефектности нормативных актов могут быть противоречия и иные несовершенства норм права, юридических конструкций, выраженных в них, влекущие впоследствии препятствия в правореализационном процессе и нарушения прав граждан. Подобные и другие факторы вызывают появление дефектных актов, не соответствующих требованиям законности, и дефектных актов, не затрагивающих требований законности.

Обращает на себя внимание, что широкое обсуждение вопросов дефектности нормативных правовых актов не повлекло появления в действующем законодательстве юридического понятия «дефектный нормативный акт», поэтому и единого подхода к определению признаков дефектного акта и реакции на него нет. Однако целый ряд терминов, так или иначе показывающих дефектность нормативного акта, все же используется: незаконные акты, неконституционные акты, недействующие акты, недействительные акты и иные.

Дефектность нормативного правового акта может отражать как его содержание, так и процесс его реализации. Причем первая дефектность порождает вторую, но с разными последствиями. Дефектные нормы права, дефиниции, связи норм внутри акта, конструкции могут по-разному предопределять процесс реализации закона: в одних случаях закон признается неконституционным и тогда утрачивается возможность его реализации, в других такого последствия не возникает, но реализация закона существенным образом затрудняется. Частным проявлением именно этого случая мы считаем несбалансированность закона.

Несбалансированность закона, думается, может быть следствием существенных ошибок, связанных с нарушением принципа единства прав и обязанностей, необоснованного несоответствия правового статуса адресатов закона, усмотрений и пределов полномочий, правомочий и ответственности. При этом, как правило, дефектным является не весь нормативный правовой акт, а отдельные предписания или их группа, недостатки которых вызывают его несбалансированность и, как одно из следствий, противодействие реализации закона: от его целей и замысла до невозможности реализации в полном объеме прав и интересов участников общественных отношений. Конечным результатом такого противодействия является нейтрализация положений закона.

Выраженные с помощью проблем дефектности актов государственных и муниципальных органов власти реальные явления правовой действительности становятся фактором противодействия реализации закона, ведущего к его нейтрализации, и причиной формирования различной и противоречивой судебной практики, которая в настоящее время выступает доступным и авторитетным ориентиром в осуществлении юридической деятельности. Все это не только снижает эффективность реализации закона, но и формирует препятствия для гарантий прав и свобод граждан и для их действенной защиты.

Действующим административным законодательством предъявляется определенный перечень требований к актам государственного управления, в том числе:

1. Требование законности акта управления по содержанию и порядку принятия: Как любой другой подзаконный акт, акт государственного управления основывается на положениях, прописанных в законах и не должен им противоречить. Например, акты государственного управления субъектов должны соответствовать Конституции, федеральным законам, актам Президента, Правительства, а также нормам регионального законодательства[[11]](#footnote-11). Нормативно-правовой акт органа исполнительной власти, противоречащий законодательству РФ, может быть отменен или изменен по инициативе Министерства юстиции РФ. Срок исполнения указания (представления) Министерства юстиции РФ составляет 1 месяц с момента получения федеральным органом исполнительной власти соответствующего представления. Для издания акта государственного управления орган государственного управления должен обладать соответствующими полномочиями и соответствовать актам вышестоящих органов государственного управления[[12]](#footnote-12).

В Постановлении Правительства РФ от 13. 08. 1997 г. № 1009 (ред. от 12.10.2019 г.)[[13]](#footnote-13) указано, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти «издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции». Любой акт государственного управления должен включать юридическое основание, цели и задачи его издания и порядок реализации соответствующего. Правом издания актов государственного управления наделены только органы исполнительной власти с необходимым статусом, что исключает возможность издания нормативно-правовых актов отдельными структурными подразделениями органов исполнительной власти. Законодательством установлены определенные требования к форме актов государственного управления, данные документы могут быть изданы в форме постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. При принятии акта государственного управления следует соблюдать разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

2. Акт государственного управления не должен иметь в своем содержании положений, которые могут привести к достаточно вероятным злоупотреблениям, коррупции (коррупционную составляющую), также он не может вводить ограничения или способствовать нарушению права и свободы граждан и законных интересов участников общественных отношений, если данные права, свободы и интерес гарантированы на законодательном уровне[[14]](#footnote-14).

3. Требование своевременности акта управления. Своевременность акта управления означает: Принятие акта в период, когда это максимально целесообразно с точки зрения публичных интересов российского общества. Внесение в содержание акта управления необходимых изменений для приведения в соответствие с вышестоящим актом управления или принятым законом в предписанный срок. В упомянутом Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 12.10.2019 г.) определено, что акты государственного управления должны издаваться в исполнение соответствующих законов, при этом особое внимание уделено тому, чтобы их издание было своевременным. Внесение в содержание акта управления необходимых изменений по инициативе самого органа государственного управления, принявшего акт. Особенностью функционирования органов исполнительной власти является то, что управление, осуществляемое ими, является оперативным.

Такое управление с необходимостью предполагает достаточно быстрое реагирование на значимые изменения в объекте отраслевого или территориального управления. Это настолько важно, что органы исполнительной власти могут принимать дискурсивные решения, акты управления с дискурсивной составляющей.

4. Процедурные требования к актам государственного управления, регулирующие вопросы по их предварительной подготовке, процедуре издания и введению в действие. В первую очередь, акты управления должны соответствовать требованию вступления по времени в законную силу. В соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации обязательным требованием к нормативным правовым актам является их официальное опубликование[[15]](#footnote-15).

5. Требования по надлежащему оформлению акта управления, подразумевающему обеспечение логики волеизъявления в структуре нормативного правового акта. Допустимы и способствуют максимально полному раскрытию излагаемых в акте вопросов приведение отдельных положений законодательных актов Российской Федерации со ссылками на них, включая источник опубликования. В соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации акт управления органов исполнительной власти может быть обжалован в вышестоящий орган управления (вышестоящему должностному лицу) либо в федеральный суд, опротестован прокурором, а также в отношении данного документа может быть проведена Конституционном Суде Российской Федерации проверка на соответствие Конституции[[16]](#footnote-16).

Если, например, орган управления, рассматривающий жалобу гражданина, признает ее обоснованной, он принимает решение об отмене обжалованного акта как недействительного. Акт может быть приостановлен. Приостановление акта управления предполагает прекращение его действия до устранения содержащихся в нем отклонений от существующих требований. Процесс государственного управления защищен в правовом отношении презумпцией правильности и действительности актов управления. Это означает исходное предположение (презюмирование) того, что акт управления имеет законный, необходимый характер - всякий, кто в этом сомневается, должен привести соответствующие доказательства своего мнения; именно на него, а не на сторону, принявшую акт государственного управления, возлагается оnus probandi - «бремя» доказывания.

Таким образом, право любого индивидуального или коллективного субъекта на обжалование акта управления связано с разумным ограничением. Кроме того, презумпция правильности акта государственного управления - это, административная презумпция. Поэтому в соответствии с нею акт управления будет считаться законным, пока иное не будет закреплено официально, в установленном законом порядке. Сомнения в законности акта, даже имеющего недостатки (дефектного акта), не могут быть препятствием к его исполнению. Недействительность оспоримых актов управления устанавливается только в официальном порядке[[17]](#footnote-17). Однако данное положение о защите актов управления от неисполнения нельзя абсолютизировать. Существует положение о ничтожных актах государственного управления. Это неправомерные акты, юридическая несостоятельность которых самоочевидна даже для лиц, не имеющих специальной юридической подготовки. Так, юридически ничтожными являются предписания руководителя подчиненному совершать финансовые операции, противоречащие закону. Подобные акты не порождают юридических последствий. Подчиненные не должны их исполнять и в случае их исполнения несут ответственность. Ничтожность акта может быть признана также в судебном порядке. Важным элементом подготовки актов государственного управления федеральных органов исполнительной власти является их принятие, правовыми основами которого являются: Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452. Так в разделе № 5 регламента определены порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов; Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. Проект акта управления органа исполнительной власти должен быть согласован с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если данное согласование предусмотрено законодательно, или если документ затрагивает сферу ответственности другого федерального органа исполнительной власти.

Так, проект нормативного правового акта, предусматривающий мероприятия по использованию информационно-коммуникационных технологий, подлежит направлению для его анализа о целесообразности принятия в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации[[18]](#footnote-18). Проект нормативного правового акта подлежит визированию руководителем или заместителем федерального органа исполнительной власти, вне зависимости от того создается ли он на бумажном носителе или в электронном виде. Виза состоит из наименования должности, подписи визирующего и даты, при оформлении в электронной форме она включает специальную квалифицированную электронную подпись визирующего. Проект нормативного правового акта должен быть согласован федеральным органом исполнительной власти в срок не позднее 30 дней. По истечении этого срока проект считается согласованным, даже если документ, подтверждающий согласование, не был представлен. Возможно визирование документа с учетом замечаний, которые излагаются на соответствующем бланке федерального органа исполнительной власти. Все разногласия по проекту акта управления органа исполнительной власти должны решаться путем обсуждения с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти для подбора решения, устраивающего все участвующие стороны. Если такого решения достичь не удалось, то оформляются соответствующие протоколы согласительных совещаний. Проект нормативного правового акта с протоколами согласительных совещаний может быть утвержден и зарегистрирован в установленном порядке. При этом руководитель исполнительного органа, чьи замечания не нашли отражение в проекте, имеет право направить материалы разногласий курирующему заместителю Председателя Правительства РФ, полномочия которого позволяют приостановить регистрацию акта до того момента пока данное разногласие не будет рассмотрено на заседании соответствующего правительственного органа. Заместитель Председателя Правительства РФ принимает решение о том, следует ли направить проект нормативного правового акта на доработку и повторное согласование. Если решение о доработке проекта акта управления органов исполнительной власти принимается после его регистрации, то соответствующие изменения вносятся руководителем федерального органа исполнительной власти, утвердившим такой документ. Проекты нормативных правовых актов должны содержать финансово-экономическое обоснование по специальной форме, разработанной Министерством финансов Российской Федерации,.

В данном обосновании должны найти отражение конкретные финансовые расчеты и анализ экономических результатов по итогам реализации данного нормативного правового акта. В частности важными элементами финансового-экономического обоснования выступают:

- информация о том, какой объем финансового обеспечения потребуется при реализации нормативного правового акта, и к расходам какого бюджета бюджетной системы Российской Федерации он будет отнесен;

- данные о том, какие иные источники будут задействованы для обеспечения расходов;

- сумма расходов организаций, учреждений, граждан и иных лиц, которые они понесут при реализации нормативного правового акта или отмене его действия;

- сведения о размере доходов соответствующего бюджета бюджетной системы РФ;

- информация о том, увеличится или уменьшится объем налогов и иных обязательных платежей, поступающих в соответствующий бюджет;

- данные о том, повлечет ли реализация проекта нормативного правового акта изменение доходов граждан и в каком размере;

- в каком размере будет уменьшена налоговая нагрузка на граждан и юридических лиц при реализации решений проекта акта управления исполнительных органов власти.

Вопросами подготовки проекта нормативного правового акта занимаются юридическая служба и иные структурные подразделения федерального органа исполнительной власти с обязательным указанием ответственных должностных лиц и сроков разработки проекта, также к работе над проектом могут привлекаться определенные организации.

В процессе разработки проектов нормативных правовых актов могут создаваться рабочие группы, в случае если данные акты издаются несколькими федеральными органами исполнительной власти и имеют повышенный статус важности. Разработке нормативного правового акта предшествует проведение правой и антикоррупционной экспертиз. Функции правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов возложены на Министерство юстиции Российской Федерации, данная экспертиза может быть осуществлена при обращении федеральных органов исполнительной власти. Проекты нормативных правовых актов направляются на рассмотрение в юридическую службу федерального органа исполнительной власти и не позднее следующего дня размещаются на сайте regulation.gov.ru для общественного обсуждения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов. Подготовка проекта нормативного правового акта должна включать в себя этап анализа законодательства и практики его применения, полномочий органов государственной власти, научной литературы и иных источников вопросам, имеющим отношение к данному проекту. Следует учитывать, что если проект нормативного правового акта подразумевает прекращение действия акта Правительства РФ, то одновременно с его разработкой должен быть подготовлен и проект акта Правительства РФ, определяющий порядок и сроки отмены соответствующего акта Правительства.

Обязательными реквизитами нормативного правового акта являются:

- наименование органа, издавшего акт;

- название и вид акта;

- номер акта и дата его утверждения;

- должность и фамилия лица, подписавшего акт.

Перечень нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации включает акты, которые касаются прав, свободы и обязанностей и правового статуса физических и юридических лиц, либо имеют межведомственный характер. Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет функцию государственной регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которая заключается в следующем: осуществление правовой экспертизы; проведение антикоррупционной экспертизы; принятие решения о том следует ли проводить государственную регистрацию данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Для осуществления государственной регистрации нормативные правовые акты с приложением специальной справки в десятидневный срок с момента утверждения направляются в Министерство юстиции Российской Федерации вне зависимости от формы их создания (бумажной или электронной). Справка по нормативному правовому акту включает в себя следующие пункты: в соответствии с каким нормативно-правовым источником издан данный акт полный перечень нормативных правовых актов, имеющих прямое отношение к рассматриваемому к данном акте вопросу, а также сроки с течение которых в указанные акты будут внесены необходимые изменения; информация о результатах проведения процедуры согласования акта с заинтересованными органами исполнительной власти; копии заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы; копия заключения об оценке регулирующего воздействия или документ, подтверждающий отсутствие целесообразности в осуществлении данной процедуры; копии заключения соответствующего общественного совета по итогам предварительного обсуждения или документ, подтверждающий отсутствие целесообразности в осуществлении данной процедуры; результаты проведения педагогической экспертизы при ее проведении.

Срок государственной регистрации нормативных правовых актов составляет до пятнадцати рабочих дней с даты получения акта. Данный срок может быть продлен на 10 или в особых случаях 30 рабочих дней. В процессе осуществления правовой или антикоррупционной экспертизы могут быть выявлены факторы, препятствующие регистрации нормативного правового акта, в таком случае в данный документ не будет зарегистрирован. При отказе в регистрации нормативного правового акта Министерство юстиции Российской Федерации возвращает его органу, который его разработал и утвердил с обязательным указанием причины отказа. Копия документа об отказе в регистрации в срок до 10 дней направляется в Министерство юстиции Российской Федерации. Отказ в регистрации по результатам антикоррупционной экспертизы может быть оспорен в течение десяти дней инициирующим его создание органом исполнительной власти путем проведения отдельного совещания с Министерством юстиции с оформлением протокола разногласий. Данный протокол в десятидневный срок с даты совещания направляется руководителем федерального органа исполнительной власти, принявшего нормативный правовой акт, для рассмотрения в Правительство Российской Федерации. Итогом данного рассмотрения может стать как принятие решения о его отмене, так и о том, что в данном документе не выявлены коррупциогенные факторы, что повлечет за собой повторное направление на государственную регистрацию. Все правовые акты управления можно разделить на две ключевые группы: нормативные и индивидуальные.

Индивидуальными правовыми актами управления являются правоприменительные акты управления, так как они, в отличие от нормативных, связаны не с созданием нормы права, а с ее исполнением. Они не содержат таких норм права, которые регулируют обязательные правила для неограниченного круга лиц. Свое название данные правовые акты управления получили потому, что они связаны с индивидуальной ситуацией правового регулирования (предоставить кому-либо разрешение, присвоить звание, восстановить право, привлечь к ответственности и т. п.), а не с формальной (модельной, типичной) ситуацией.

Индивидуальные правовые акты управления направлены на регулирование конкретных областей управления и выступают актами применения норм права к конкретным случаям. Наиболее распространенными вопросами управления индивидуального характера являются установление, изменение или отмена права либо обязанности конкретного лица (группы определенных лиц).

Правовые акты МСУ, являясь частью национальной правовой системы и внешней формой муниципального права, имеют основной предмет правового регулирования — общественные отношения, возникающие в связи с постановкой, разработкой и решением вопросов местного значения.

Таким образом, индивидуальные правовые акты управления - это распорядительные правовые документы, в которых зафиксировано четкое юридически властное и одностороннее волеизъявление разового характера субъекта исполнительной власти по отношению к определенному субъекту или кругу лиц. Непосредственной правовой основой индивидуальных административных актов управления могут являться индивидуальные акты управления, принятые вышестоящим органом управления. Индивидуальные акты управления не являются основаниями для отмены, изменения или приостановки действия актов органов правосудия и прокурора. Индивидуальный акт управления может быть изменен, отменен или приостановлен: а) органом или должностным лицом, которое его приняло; б) вышестоящим в порядке подчиненности органом или должностным лицом; в) судом. Индивидуальные правовые акты управления могут быть выражены в письменной, устной или конклюдентной форме. В последнем случае волеизъявление субъекта исполнительной власти выражается не в форме устного или письменного волеизъявления, а таким его поведением, по которому можно сделать заключение о конкретном волеизъявлении. С учетом построения в современной России правового, демократического государства следует и в дальнейшем совершенствовать процедуру принятия правовых актов управления органов исполнительной власти в нашем государстве.

Вывод по 1 главе.

Таким образом, судебное признание акта недействительным влечет прекращение основанных на акте прав и обязанностей, что только в отдельных случаях может исключать какие-то другие способы защиты прав. Поэтому признание судом актов, решений, действий либо бездействия перечисленных субъектов незаконными, с одной стороны, вызывает у отдельных исследователей сомнения, а с другой стороны, влечет сложности для граждан в применении этого способа защиты прав. Но факт признания судом акта недействительным не лишает граждан и юридических лиц права обратиться в суд с требованием о возмещении убытков, причиненных в результате действия такого акта. К тому же применение того или иного способа защиты прав зависит от усмотрения заявителя.

Необходимо отметить, что применение в качестве способа защиты требования о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления согласно точке зрения, сформулированной сегодня судебной практикой, не отменяет и не умаляет возможности применения иных способов защиты даже в том случае, если в удовлетворении указанного требования заявителю (управомоченному лицу) отказано.

# Проблемные аспекты судебного рассмотрения дел о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления и меры ответственности за издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления

# 2.1. Проблемные аспекты судебного рассмотрения дел о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления

В процессе осуществления органами публичной власти и должностными лицами правоприменительной деятельности издается множество ненормативных правовых актов, принимаются решения, осуществляются действия, затрагивающие права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, законность которых обеспечивается в том числе посредством отмены актов, признание их незаконными (недействительными) в судебном порядке.

Обжалование ненормативных правовых актов с целью признания их недействительными является одним из эффективных способов защиты гражданских и иных прав субъектов предпринимательской деятельности.

В силу части 1 статьи 198 АПК РФ граждане, организации вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, если полагают, что они не соответствуют закону, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. По правилам главы 24 АПК РФ в форме производства, возникающего из административных и иных публичных правоотношений, арбитражный суд рассматривает, в том числе, дела об оспаривании ненормативных правовых актов. Понятие ненормативного правового акта законодателем не определено. Однако если обратиться к актам судебной практики, то этот пробел можно восполнить. В пункте 2 утратившего силу постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.1993 № 5 давалось разъяснение о том, что правовые акты могут иметь нормативный и индивидуальный характер. Под правовым актом индивидуального характера понимался акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц. С учетом этого ненормативный правовой акт рассматривался как односторонний акт индивидуального характера, изданный соответствующим органом власти, содержащий властные предписания, обязательные для исполнения.

По такой категории дел как оспаривание нормативных правовых актов органов государственной и муниципальной власти возникают спорные аспекты определения подсудности по данной категории судебных дел.

Так по одному из дел, суд правомерно решил, что настоящий спор подлежит рассмотрению судом общей юрисдикции, а дело подлежит передаче в Иркутский областной суд, к подсудности которого оно отнесено законом. Прекращая производство по делу, суд указал на порядок взаимозаменяемости и передал дело Иркутскому областному суду, поскольку оспариваемое положение содержит признаки нормативного правового акта, законность которого может быть проверена судом общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства. Как указывает суд, от заявителя поступило ходатайство, в котором указано, что при обращении с заявлением в суд он неверно квалифицировал оспариваемый приказ как ненормативный правовой акт, в связи с чем просил передать дело по заявлению общества о признании недействительным в части приказа Службы по тарифам Иркутской области на рассмотрение Иркутского областного суда[[19]](#footnote-19).

Из материалов конкретного дела следует, что в соответствии с Постановлением Администрации муниципального образования установлены долгосрочные тарифы на питьевую воду и водоотведение для МУП «Водоканал» в период с 01.01.2016 по 31.12.2018. 20 декабря 2018 года Администрацией муниципального образования соответствующим постановлением были установлены долгосрочные тарифы на питьевую воду и водоотведение для МУП «Водоканал» на период 2019-2023 годы. Прокуратурой проведена проверка соблюдения администрацией муниципального образования требований Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов при осуществлении полномочий по установлению тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения в отношении МУП «Водоканал».

К проведению проверки привлечен специалист службы по тарифам Иркутской области для дачи мотивированного заключения о наличии (отсутствии) нарушений законодательства в области государственного регулирования тарифов (цен) в сфере водоснабжения и водоотведения. По результатам проведенной проверки выявлены нарушения. Согласно пункту 5 статьи 6 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», решение органа местного самоуправления, принятое в соответствии с переданными им в соответствии с ч. 2 ст. 5 названного Федерального закона полномочиями, подлежит отмене органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае, если такое решение противоречит законодательству Российской Федерации.

По результатам проверки Службой по тарифам Иркутской области издан приказ «Об отмене постановления администрации муниципального образования «Об установлении долгосрочных тарифов на питьевую воду и водоотведение для МУП "Водоканал"». Приказ опубликован в газете «Областная» от 24.06.2019 № 69, а также размещен для всеобщего сведения на официальном сайте Службы в сети Интернет [Определение Иркутского областного суда от 17.01.2020, www]. Приказ Службы по тарифам издан органом государственной власти в области государственного регулирования тарифов и направлен на отмену нормативных правовых актов и последующее установление правовых норм, рассчитанных на неоднократное применение, следовательно, влечет правовые последствия для неопределенного круга лиц. В указанном деле надлежащий судебный порядок осложнен следующими особенностями:

1. Надлежащий заявитель с двойной природой (управляющая компания, осуществляющая предпринимательскую деятельность и управление многоквартирными домами в аспекте жилищных правоотношений) обратился с заявлением об оспаривании приказа службы по тарифам в качестве самостоятельного способа защиты прав, свобод и законных интересов; 2) по раннее рассмотренному делу арбитражным судом в качестве правового основания в мотивировочной части решения применялся спорный приказ[[20]](#footnote-20), приводящий, по мнению заявителя, к нарушению баланса интересов между ресурсоснабжающей организацией и потребителями услуг; 2. Содержание диффузных положений или коррупциогенных факторов. Пунктом 7 спорного приказа установлено: «Администрации … городского поселения (далее – администрации) провести анализ экономически необоснованных доходов МУП "Водоканал", полученных в 2019 году в период действия тарифов, установленных постановлением…, по итогам которого, в случае выявления экономически необоснованных доходов, исключить данные доходы из необходимой валовой выручки МУП «Водоканал» при корректировке тарифов на 2021 год». Данный пункт нормативного правового акта является неопределенным, так как, с одной стороны, Прокуратурой РФ и Службой по тарифам Иркутской области установлены нарушения действующего законодательства при установлении тарифов МУП «Водоканал», а с другой стороны, а) не указана конкретная норма права, в соответствии с которой администрации необходимо провести анализ экономически не обоснованных доходов и исключить данные доходы из НВВ; б) не указан срок (конкретная дата), в течение которого администрации необходимо провести анализ необоснованных доходов МУП «Водоканал»; в) неопределенность содержания данного пункта «в случае выявления экономически необоснованных доходов» предоставляет для администрации широкое усмотрение полномочий и может повлечь разные правовые последствия. Тем самым создаются условия для коррупции. Оценочное понятие «возможно» может породить социальную напряженность и конфликты в обществе.

Также, можно выделить такую проблему – как то, что в настоящее время отсутствует единая методология при проведении оценки определенности формулировок положений нормативных правовых актов. Суды придерживались позиции о необходимости раскрытия терминов, используемых в тексте нормативного источника. Неоднозначность оценок, методов, критериев компенсируется разъяснениями высших судов и судебной практикой, избирательно или в результате рассмотрения обращений. Предприниматели крайне редко и неохотно используют механизм судебной защиты своих интересов в административных и публичных правоотношениях путем оспаривания нормативных правовых актов или обжалования актов ненормативного характера. Отсутствие такого интереса и массовости объясняется тем, что зачастую попросту отсутствует экономическая целесообразность таких действий.

Так, необоснованно наложенный штраф по своему размеру может быть в три, четыре раза меньше, чем сумма стоимости юридических услуг, которую предпринимателю необходимо оплатить защитнику, практикующему юристу или адвокату. Нежелание защитить свои права для предпринимателя продиктовано также и имиджевой составляющей, которая играет определенную роль в финансово-хозяйственной жизни.

Предприниматели субъективно предполагают, что в случае оспаривания нормативных правовых актов или актов ненормативного характера, навлекут на себя гнев органов государственной власти, наделенных властными полномочиями, что может негативно повлиять на бизнес. В заключении обратим внимание, что наличие механизма судебного оспаривания нормативных правовых актов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также оспаривание актов ненормативного характера, является важной составляющей правового государства.

Поэтому инициаторам заявлений о признании недействительным актов государственных и муниципальных органов следует более широко использовать инструменты защиты своих прав, оспаривая нормативные правовые акты или обжалуя акты ненормативного характера по признакам несправедливости или несоразмерности вмененных санкций, не забывая и о иных способах защиты. Необходимость защиты прав граждан и предпринимателей продиктована не только целью отстаивания своих интересов, но и необходимостью развития механизмов защиты прав и интересов предпринимателей в административных и публичных правоотношениях на уровне государства, формирования устойчивой и положительной судебной правоприменительной практики по данной категории дел.

# 2.2. Ответственность за издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления

В настоящее время все больше людей сталкиваются с деятельностью государственных органов, результатом которой зачастую выступает составление разного рода актов (в том числе постановления, предписания и т.д.). Однако, далеко не всегда акты государственных органов правомерны, все больше случаев, когда они по разным причинам нарушают законные интересы граждан. В связи с этим актуален вопрос о том, каким образом, защитить свои нарушенные гражданские права.

После вынесения Судом решения о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления публичный орган, издавший такой акт, обязан в полном объеме устранить допущенное нарушение прав и свобод гражданина или юридического лица. В случае, даже если государственный орган уклонится от исполнения судебного решения, акт, признанный Судом недействительным полностью или в части, будет считаться таковым с момента вступления в силу данного решения.

Необходимо так же отметить, что меры ответственности применяются, в большинстве своём, в денежной форме (умаление имущественных прав нарушителя). В отличие от них, меры защиты, в частности - признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, нацелено на восстановление правового положения лица в натуре. Необходимо отметить, что, несмотря на то, что рассматриваемый нами способ защиты гражданских прав относится к категории неимущественных способов защиты, положениями Гражданского кодекса РФ предусмотрена имущественная ответственность за счёт казны соответствующего органа публичной власти вследствие убытков, понесенных гражданином или юридическим лицом в результате издания им данного акта, который априори не соответствует нормам действующего законодательства

Принятие Судом решения о недействительности акта подразумевает, что он не создал никаких юридических последствий с момента его издания. Таким образом, заинтересованные лица вправе его не применять даже в случае, если публичный орган его не отменит.

Одной из форм гражданско-правовой ответственности за издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления является компенсация морального вреда, причиненного изданием соответствующего незаконного акта. Действующее гражданское законодательство (ст. 151 ГК РФ) под моральным вредом понимает физические и нравственные страдания, причиненные действиями, нарушающими личные неимущественные права потерпевшего либо посягающими на принадлежащие ему нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом. По вопросам определения условий возникновения права на компенсацию морального вреда существует научная дискуссия. Одни авторы считают, что необходимо узаконить основания возникновения права на компенсацию морального вреда исходя из общих положений возникновений правомочий на защиту нарушенных прав (Е.П. Чорновол)[[21]](#footnote-21).

По общему правилу, обязанность компенсировать моральный вред возникает при наличии одновременно следующих условий: а) претерпевание морального вреда потерпевшим, подтверждение факта причинения ему нравственных или физических страданий; б) неправомерное действие причинителя вреда, правонарушение; в) причинная связь между неправомерными действиями и моральным вредом; г) вина причинителя вреда. Что касается способов компенсации морального вреда, то согласно ст. 1101 ГК РФ, компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме[[22]](#footnote-22).

Одной из форм защиты нарушенного права является компенсация морального вреда, нанесенного гражданину признанными незаконными действиями (решениями), который возмещается в установленном Гражданским кодексом Российской Федерации порядке. Так, в случае признания судом акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, к одному из которых относится компенсация морального вреда. Размер такой компенсации, осуществляемой в денежной форме, определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда, когда вина является основанием возмещения вреда; при определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости (статья 1101 ГК Российской Федерации).

Денежная компенсация позволяет лишь смягчить вред, частично компенсировать страдания потерпевшего. Рассматривая компенсацию морального вреда как самостоятельный способ защиты гражданских прав следует отметить, что это есть мера гражданско-правовой ответственности, правовая природа которой является единой независимо от того, в какой сфере отношений - публично-правовой или частноправовой - причиняется такой вред.

Вывод по главе. Таким образом, отразив в своем решении указание на применение данного способа защиты гражданских прав, суд:

- во-первых, пресекает противоправность этого акта с одновременным восстановлением прав лиц, охраняемые законом интересы которых были нарушены;

- во-вторых, предотвращает повторное или новое совершение противоправного поведения в части данного предмета спора как со стороны самого нарушителя, так и впоследствии другими лицами;

- в третьих, восстанавливает нарушенное право либо применяет для его защиты иной способ, предусмотренный ст.12 ГК РФ.

В частности, в соответствии со ст. 16 ГК РФ, в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления гражданин или юридическое лицо вправе требовать возмещения убытков, а в порядке ст. 1069 ГК РФ - возмещения вреда. Соответственно, преследуются не только цели пресечения, восстановления нарушенных прав и охраняемых законом интересов, но и другая цель - компенсация потерь, вызванных нарушением гражданского права и охраняемого законом интереса.

# Заключение

Признание недействительным акта органа публичной власти является публичным способом защиты, направленным на поддержание законности и конституционного порядка.

Принятый правотворческий процесс не позволяет адекватно отреагировать на социальные вызовы. Установление правового регулирования посредством нормативных правовых актов происходит со значительным отставанием от возникновения потребности в этом и не отвечает требованиям подготовки таких актов в силу отсутствия достаточной научной проработки правовых положений.

Поэтому появляются абстрактно-конкретизированные нормы права, которые не отвечают необходимому уровню абстракции, соответствующему определенному типу общественных отношений, урегулированных тем или иным нормативным правовым актом (федеральным законом, указом, постановлением и т.д.). В настоящее время происходит сдвиг в понимании права и правообразования. Норма права как абстрактная конструкция призвана урегулировать наиболее общие общественные отношения, имеющие достаточно устойчивое значение и определяющие основы государственного и социального устройства. Вместе с тем развитие в России рыночных отношений, появление новых общественных институтов обусловливают применение иных юридических инструментов, упрощающих процесс правового регулирования, быстро и адекватно реагирующих на изменение общественных отношений. К таким инструментам возможно отнести правовой прецедент, юридическую доктрину. В этой связи появилась объективная потребность в изменении понимания права, его структуры. На первый взгляд, хаотичное развитие современного правового пространства, в действительности отвечает общим закономерностям современного социально-экономического развития российского государства. Создание нового правового регулирования привело к появлению внесистемных правовых положений, что свидетельствует о зарождении новой системы российского права, включающей в тело права и иные элементы помимо правовых норм.

В соответствии со статьей 13 ГК РФ, ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, как мера защиты гражданских прав, как правило не носит характера имущественной ответственности.

В целях формирования единообразного подхода к понятию ненормативного правового акта целесообразно дополнить статью 197 АПК РФ частью 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 деятельности». А Верховный Суд РФ, в свою очередь, 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.

В целях ликвидации юридико-лингвистической неопределенности, исключения категории оценочного характера «в случае выявления», а также отсутствия и неполноты правового регулирования, например, по аналогии с приведенным выше делом по исключению экономически не обоснованных доходов из НВВ при корректировке, следует дополнить основания признания спорного акта недействующим, в частности, в главах 22–26 АПК РФ, 21– 22 КАС РФ и ПП ВС РФ от 25.12.2018 № 50. Во взаимосвязи с п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 (правовые последствия судебного акта: принятие нового нормативного правового акта, заменяющего нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части) предлагается дополнить абз. 5 ч. 19: «суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в заявлении, и имеет права выяснять обстоятельства, имеющиеся для дела, в полном объеме, независимо от указания на них участвующими лицами, в отдельных случаях путем назначения антикоррупционной экспертизы по инициативе суда.

# Список использованной литературы

Законодательные и нормативные акты, другие документы и материалы органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993. – 25 декабря
2. Российская Федерация. Законы. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
3. Российская Федерация. Законы. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. [Текст]: от 08.03.2015 N 21-ФЗ // Российская газета", N 49, 11.03.2015

Российская Федерация. Законы. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: // РГ. 2003. 08 октября

1. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс РФ. Часть первая. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [Текст]:// Российская газета. - 1994.- 8 декабря
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 12.10.2019 г.) «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС Гарант

Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 года № 452 (ред. от 18.11.2019 г.) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СПС Гарант

1. [Определение](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6949105257610C69031F5542CCE69C91E84954D3A08325EF92F84A71503Z3w1Q) Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. N 1421-О // СПС "КонсультантПлюс".

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

Определение ВС РФ от 03.03.2016 № 304-КГ15-18744 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

Постановление АС Северо-Кавказского округа от 09.06.2016 № Ф08-4154/2016 по делу № А77-1220/2015

Решение Суда по интеллектуальным правам от 10.08.2017 по делу № СИП279/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

Решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 16.04.2014 по делу № А38- 6421/2013 [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/

Постановление Пленума ВАС РФ от 28.02.2001 № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

1. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2014 г. № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными»

Монографии, диссертации, научные сборники, учебники

Арбитражный процесс: учебник / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий и др.; отв. ред. В.В. Ярков. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2017. – 604с.

Байрамов, Ш.Б., Кайнов, В.И., Шахбазов, Р.А. Злоупотребление правом в Российской правовой системе: учебное пособие. / Ш.Б.Байрамов и др. - СПб., 2016. – 302с.

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть 1. Муниципальная политика / М.Б.Горный: учеб. пособие. СПб., 2019. – 422с.

Гражданское право / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – М., Велби. 2018. - 568с

Двигун, А. М. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты гражданских прав / А.М.Двигун: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2016. – 48с.

Кайнов, В.И., Сафарав, Р.А. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. / В.И.Кайнов, Р.А.Сафарав - М.: Юрайт, 2018 – 412с.

Кайнов, В.И. Административное право России. / / В.И.Кайнов, - Ростов – на - Дону, Феникс, 2018. – 456с.

Кайнов, В.И., Сафарав, Р.А. Административно-процессуальное право России. / В.И.Кайнов, Р.А.Сафарав - М.:Юрайт, 2017. – 488с.

Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Тумановой) – М., 2020. - 566с.

1. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ (постатейный). 2 часть / Под ред. Садикова О.Н. – М.: Инфра-М 2019. - 603 с.

Нехай, М. Х. Основания для получения компенсации морального вреда / М.Х.Нехай // Социально-экономические проблемы развития Южного макрорегиона. Краснодар. 2017 – 264с.

Никитин, С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе / С.В.Никитин : монография. М., 2016. – 302с.

Шухарева, А. В. Утрата силы юридического акта: теория, практика, техника / А.В. Шухарев : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Н. Новгород, 2015. – 51с.

Шакарян, М. С. Избранные труды. / М.С. Шакарян - СПб., 2014. – 403с.

Научные статьи и другие публикации периодических изданий

Богданов, В. П. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями правоохранительных органов и судов: некоторые вопросы теории и практики. / В. П. Богданов, И.С. Богданова // Адвокат. 2019. № 1. С. 25-28

Васенева, М. А. О признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления / М.А.Васенева // Бизнес в законе. 2017. № 5. С. 214-220

Султанов, А. Р. Оспаривание недействующего закона. URL: https://www.zakonia.ru/analytics/77/52370.

Солдатова, В. И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений / В.И.Солдатова // Право и экономика. - 2016. - № 9. - С. 6.

Симухин, В. Д. Виды нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Российской Федерации / В.Д.Симухин // Современное право. - 2018. - № 10. - С. 54-61.

Туманов, Д. А. О некоторых возможностях суда в защите непосредственных общественных интересов // Актуальные проблемы гражданского процессуального права: сб. матер. междунар. науч.-практ. конференции, посвященной 80-летию со дня рождения д.ю.н., проф.,заслуженного деятеля науки РФ А. Т. Боннера. М., 2017. – С.7-320.

Чернусь, Н. Ю., Жуков, А. А. Судебное оспаривание нормативных правовых актов в Российской Федерации / Н.Ю.Чернусь, А.А,Жуков // Вестник НГУ. Серия: Право. 2016. Т. 6. Вып. 2. С. 4-11

Чорновол, Е. П. Юридико-фактические основания возникновения обязательств по возмещению имущественного и компенсации морального вреда, причиненного незаконными актами публичной власти / Е.П.Черновол // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 8. С. 53 - 59

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |

1. [Конституция](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6959503297C10C69031F5542CCE69C91E84954D3A08325EF92F84A71503Z3w1Q) Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС "КонсультантПлюс". [↑](#footnote-ref-1)
2. [Определение](consultantplus://offline/ref=78DD6123738652C804D563D9D2CFECE6949105257610C69031F5542CCE69C91E84954D3A08325EF92F84A71503Z3w1Q) Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. N 1421-О // СПС "КонсультантПлюс". [↑](#footnote-ref-2)
3. Гражданский кодекс РФ. Часть первая. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. - 1994.- 8 декабря [↑](#footnote-ref-3)
4. Никитин С. В.Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М., 2016. С. 142 [↑](#footnote-ref-4)
5. Баранов В.М. Правотворческая конкретизация: негативный ракурс // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 2(26). С. 13 [↑](#footnote-ref-5)
6. Лейст. О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права М.: ИКД "Зерцало-М", 2018. С. 76 [↑](#footnote-ref-6)
7. Васенева М. А. О признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления // Бизнес в законе. 2017. № 5. С. 215 [↑](#footnote-ref-7)
8. Толстик В.А. К вопросу о зависимости между степенью конкретизации норм права и иерархией источников права // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27—28 сентября 2007 года) / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2018. С. 126. [↑](#footnote-ref-8)
9. РГ. 2003. 08 октября [↑](#footnote-ref-9)
10. Каменева Е. Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти : дис. … канд. юрид. наук. М., 2016 [↑](#footnote-ref-10)
11. Кайнов В.И., Сафарав Р.А. Конституционное правосудие. Судебноконституционное право и процесс. М., 2018 [↑](#footnote-ref-11)
12. Байрамов Ш.Б., Кайнов В.И., Шахбазов Р.А. Злоупотребление правом в Российской правовой системе: учебное пособие. СПб., 2016 [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 12.10.2019 г.) «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС Гарант [↑](#footnote-ref-13)
14. Кайнов В.И. Административное право России. Ростов – на - Дону, Феникс, 2018 [↑](#footnote-ref-14)
15. 3 Конституция Российской Федерации. М., 2020 [↑](#footnote-ref-15)
16. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации .М., 2020 [↑](#footnote-ref-16)
17. Кайнов В.И., Сафарав Р.А. Административно-процессуальное право России. М., 2017. С.282 [↑](#footnote-ref-17)
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 года № 452 (ред. от 18.11.2019 г.) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СПС Гарант [↑](#footnote-ref-18)
19. Определение Арбитражного Суда Иркутской области по делу № А19-24815/2019 от 10.12.2019 // СПС Консультант плюс [↑](#footnote-ref-19)
20. Решение Арбитражного Суда Иркутской области по делу № А19- 10736/2019 // СПС Консультант плюс [↑](#footnote-ref-20)
21. Чорновол Е. П. Юридико-фактические основания возникновения обязательств по возмещению имущественного и компенсации морального вреда, причиненного незаконными актами публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 8. С. 53 - 59 [↑](#footnote-ref-21)
22. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ (постатейный). 2 часть / Под ред. Садикова О.Н. – М.: Инфра-М 2019. С.425 [↑](#footnote-ref-22)