Признано не подлежащим применению Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Пленума Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации

Москва №58 30 июля 2013 г.

О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов

В связи с вопросами, возникающими в судебной практике при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов, и в целях обеспечения единообразных подходов к их разрешению Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации на основании статьи 13 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» постановляет дать арбитражным судам следующие разъяснения.

1. По правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ, Кодекс) рассматриваются дела об оспаривании актов, принятых органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, содержание которых составляют правовые нормы (правила поведения), рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для

неопределенного круга лиц, либо нормы, которыми вводятся в действие, изменяются или отменяются действующие правовые нормы.

Положения нормативного характера могут быть включены в утвержденные нормативным правовым актом приложения.

В связи с этим при определении юридической природы оспариваемого акта арбитражным судам надлежит исходить из оценки его содержания, принимая во внимание также следующее.

1.1. Акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении (принятии) генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации носят нормативный характер, поскольку затрагивают права неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение.

Акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории (охранных, защитных зон), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд не содержат норм права и не устанавливают правил поведения, а представляют собой акты применения к земельным участкам (землям) в границах определяемой соответствующим актом территории специального правового режима, предусмотренного законом или иным нормативным правовым актом. По своей юридической природе такие акты не являются нормативными правовыми актами и могут быть оспорены по правилам главы 24 АПК РФ.

1.2. Решения уполномоченного органа государственной власти в области государственного регулирования тарифов, иного органа, осуществляющего публичные полномочия, об утверждении индивидуальных тарифов для конкретных субъектов или касающиеся конкретных объектов, а

также содержащие иные конкретные параметры, не являются нормативными правовыми актами. Однако арбитражный суд может признать такие решения нормативными правовыми актами, если установит, что они распространяются на неопределенный круг лиц.

2. В силу статьи 29 и части 4 статьи 191 АПК РФ дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражным судом, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда.

При этом арбитражным судам необходимо руководствоваться следующим.

2.1. Заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в арбитражный суд, если федеральным законом прямо предусмотрено обжалование нормативного правового акта в арбитражный суд, а также если в федеральном законе содержится указание на рассмотрение в арбитражном суде споров в определенной сфере правового регулирования, так как это означает в том числе и возможность обжалования в арбитражный суд нормативных правовых актов в этой сфере (например, пункт 10 статьи 23.1 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»).

2.2. Если федеральным законом установлено, что нормативный правовой акт может быть обжалован в суд или арбитражный суд, дело об оспаривании такого акта, если им затрагиваются права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматривается арбитражным судом (статьи 29, 191 АПК РФ).

Если федеральным законом предусмотрено обжалование нормативных правовых актов в судебном порядке, заявления о признании недействующими таких нормативных правовых актов не подлежат рассмотрению в арбитражном суде.

2.3. Если федеральным законом предусмотрено обжалование в арбитражный суд нормативных правовых актов организациями и индивидуальными предпринимателями (например, часть 3 статьи 54 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»), то обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта вправе именно эти лица.

Если федеральным законом установлено обжалование в арбитражный суд нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (например, часть 9 статьи 4 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»), то с соответствующим заявлением в арбитражный суд вправе обратиться любое лицо, если оспариваемым актом затрагиваются его права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Если федеральным законом рассмотрение споров в определенной сфере правового регулирования, в том числе дел об оспаривании нормативных правовых актов, отнесено к компетенции только арбитражного суда и не указаны лица, которые могут обратиться в арбитражный суд с соответствующим заявлением (например, статья 36 Федерального закона от 08.12.2003 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», пункт 10 статьи 23.1 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»), в силу положений части 3 статьи 27, пункта 5 части 1 статьи 29 АПК РФ, а также норм соответствующих федеральных законов такие споры (дела) подлежат рассмотрению в арбитражном суде независимо от статуса заявителя.

Если в федеральном законе прямо указано на возможность обжалования в арбитражный суд нормативного правового акта любым лицом, в том числе и гражданином, не имеющим статуса индивидуального

предпринимателя, дело об оспаривании такого акта также подлежит рассмотрению в арбитражном суде независимо от статуса заявителя (например, пункт 2 статьи 434 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», пункт 42 части 1 статьи 33 Кодекса).

2.4. В соответствии со статьей 78 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

На основании указанного положения арбитражный суд рассматривает заявления о признании недействующими правовых актов, принятых органами местного самоуправления, в том числе и нормативных правовых актов, если такое заявление подано организацией или гражданином, которые полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

2.5. Арбитражный суд разрешает вопрос о подведомственности арбитражному суду заявления о признании нормативного правового акта недействующим исходя из содержания оспариваемого акта, характера спорного правоотношения, а также с учетом того, затрагивает ли оспариваемый акт права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Если арбитражный суд установит, что не имеется федерального закона, в соответствии с которым рассмотрение дела об оспаривании такого нормативного правового акта отнесено к его компетенции, арбитражный суд на основании пункта 1 части 1 статьи 150 АПК РФ прекращает производство по делу, за исключением случаев, когда заявление об оспаривании этого акта уже подавалось в суд общей юрисдикции и не было им рассмотрено по

существу со ссылкой на неподведомственность соответствующего дела судам общей юрисдикции.

3. Исходя из взаимосвязанных положений части 1 статьи 127, части 2 статьи 133, части 1 статьи 136, части 1 статьи 191 АПК РФ принятие заявления о признании нормативного правового акта недействующим, а также подготовка дела к судебному разбирательству, в том числе проведение предварительного судебного заседания, осуществляются судьей единолично.

При принятии к производству заявления о признании нормативного правового акта недействующим арбитражным судам необходимо руководствоваться следующим.

3.1. Судья проверяет соблюдение предусмотренных частями 1 и 2 статьи 193 АПК РФ требований к форме и содержанию заявления.

В частности, в заявлении о признании нормативного правового акта недействующим должно быть указано на то, какие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности нарушаются оспариваемым актом или его отдельными положениями, в чем заключается нарушение или угроза нарушения прав и законных интересов заявителя, либо какие обязанности, по его мнению, на него незаконно возлагаются оспариваемым актом, либо в чем состоят иные препятствия для осуществления заявителем предпринимательской и иной экономической деятельности.

В заявлении о признании нормативного правового акта недействующим должно быть указано название нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения.

Нарушение требований, предъявляемых Кодексом к заявлению о признании нормативного правового акта недействующим, исходя из взаимосвязанных положений части 1 статьи 128, частей 1 и 2 статьи 193 АПК РФ является основанием для оставления заявления без движения.

Неустранение заявителем обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявления без движения, влечет в силу пункта 4 части 1 статьи 129 Кодекса возвращение заявления.

Судья в определении о принятии заявления к производству, а также на стадии подготовки дела к судебному разбирательству или председательствующий в судебном заседании вправе предложить заявителю уточнить конкретные нормы акта, имеющего большую юридическую силу, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения.

3.2. Согласно части 2 статьи 193 АПК РФ непредставление заявителем документов, предусмотренных пунктом 9 части 1 статьи 126 Кодекса, не является основанием для оставления заявления без движения.

3.3. Прокурор, а также государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы могут обратиться с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим исходя из положений статей 52 и 53 АПК РФ в их взаимосвязи с положениями части 2 статьи 192 Кодекса.

При обращении прокурора или соответствующего органа в арбитражный суд в заявлении о признании нормативного правового акта недействующим должно быть указано, в частности, на то, в чем заключается нарушение (угроза нарушения) оспариваемым актом или его отдельными положениями публичных интересов или прав и (или) законных интересов граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Отсутствие такого указания в заявлении, нарушение иных требований, предъявляемых АПК РФ к заявлению о признании нормативного правового акта недействующим, является основанием для оставления заявления без движения (статьи 52 или 53 соответственно, статья 128, часть 2 статьи 192, статья 193 Кодекса). Неустранение заявителем обстоятельств, послуживших основанием для

оставления заявления без движения, влечет в силу пункта 4 части 1 статьи 129 АПК РФ возвращение заявления.

3.4. В случае, когда при принятии к производству заявления о признании нормативного правового акта недействующим судья придет к выводу, что оспариваемый акт является ненормативным правовым актом и дело об оспаривании этого акта ему неподсудно, он согласно пункту 1 части 1 статьи 129 АПК РФ выносит определение о возвращении заявления.

Если дело об оспаривании такого ненормативного правового акта отнесено к подсудности арбитражного суда, то судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления заявления с соблюдением положений статьи 199 Кодекса.

3.5. В случае, если оспаривается акт, который включает в себя положения как нормативного, так и ненормативного (индивидуального) характера, то арбитражный суд вправе в силу части 3 статьи 130 АПК РФ выделить требования об оспаривании такого акта в части положений ненормативного (индивидуального) характера в отдельное производство и рассмотреть их в порядке главы 24 Кодекса, если признает раздельное рассмотрение требований соответствующим целям эффективного правосудия.

4. При рассмотрении арбитражным судом дел об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также подлежащих государственной регистрации актов иных органов арбитражным судам надлежит принимать во внимание, что орган государственной власти, к полномочиям которого отнесено осуществление государственной регистрации оспариваемого акта, участвует в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица.

В связи с этим арбитражный суд выносит определение о привлечении такого органа в качестве заинтересованного лица и извещает его о принятии заявления о признании нормативного правового акта недействующим к производству и возбуждении производства по делу.

5. С учетом особенностей предмета требований по делам об оспаривании нормативных правовых актов, а также исходя из части 3 статьи 193 АПК РФ, предусматривающей, что подача заявления о признании нормативного правового акта недействующим в арбитражный суд не приостанавливает действие оспариваемого акта, суд не вправе применить такую обеспечительную меру, как приостановление действия оспариваемого акта.

6. Из части 4 статьи 194 АПК РФ следует, что при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта на соответствие требованиям, предъявляемым соответствующим нормативным правовым актом к форме такого акта, порядку его принятия и (или) введения в действие, устанавливает полномочия органа или лица, принявших акт, а также проверяет содержание оспариваемого акта на соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

При этом арбитражным судам надлежит руководствоваться следующим.

6.1. По смыслу положений частей 4 и 5 статьи 194 АПК РФ при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта арбитражный суд проверяет полномочия органа или лица, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт, в том числе и при отсутствии указания на это в заявлении о признании нормативного правового акта недействующим.

Вместе с тем арбитражным судам следует учитывать, что полномочия органа или лица, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт, могут быть предусмотрены не только федеральным законом, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, но и иными нормативными правовыми актами.

Если арбитражный суд придет к выводу, что оспариваемый акт принят органом (должностным лицом) с нарушением полномочий на издание таких актов, он вправе принять решение о признании оспариваемого акта недействующим без исследования иных обстоятельств по делу, в том числе без проверки содержания оспариваемого акта.

6.2. Проверяя соответствие оспариваемого акта установленным требованиям к форме акта, порядку его принятия и (или) введения в действие, арбитражным судам необходимо руководствоваться следующим.

При проверке заявления по существу арбитражный суд не вправе ограничиваться формальным установлением того, соблюдены ли порядок и форма принятия оспариваемого акта, кому адресован такой акт, прошел ли он государственную регистрацию, опубликован ли в установленном порядке, а должен выяснить, содержит ли оспариваемый акт положения нормативного характера.

Если арбитражный суд установит, что оспариваемый акт содержит положения ненормативного (индивидуального) характера и дело об оспаривании такого акта отнесено к его подсудности, то он продолжает рассмотрение дела об оспаривании такого акта в порядке главы 24 АПК РФ в том же составе суда (часть 2 статьи 18 Кодекса). Если дело об оспаривании такого ненормативного правового акта неподсудно арбитражному суду, то он применительно к пункту 3 части 2 статьи 39 АПК РФ выносит определение о передаче дела на рассмотрение другого арбитражного суда.

В случае, когда с учетом положений пункта 1 настоящего постановления оспариваемый акт содержит положения нормативного характера, установление арбитражным судом нарушений требований к форме нормативного правового акта, порядку его принятия и (или) введения в действие не является основанием для прекращения производства по делу, поскольку такой акт может применяться заинтересованными лицами, в результате чего могут быть нарушены права и законные интересы заявителя, а также иных лиц.

При этом акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной) и (или) не опубликованные в предусмотренном порядке, не влекут правовых последствий как не имеющие юридической силы и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, арбитражный суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в арбитражный суд его отдельных положений) как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта.

6.3. Исходя из взаимосвязанных положений пункта 4 части 1 статьи 193, частей 4 и 5 статьи 194 АПК РФ арбитражный суд вне зависимости от доводов, содержащихся в заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, устанавливает соответствие оспариваемого акта или его отдельного положения тем нормативным правовым актам, которые указаны в заявлении. Если при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта арбитражный суд придет к выводу о том, что оспариваемый акт противоречит иному нормативному правовому акту, не указанному заявителем, то он по этому основанию признает оспоренный акт недействующим.

Если нормативный правовой акт большей юридической силы, на соответствие которому проверяется оспариваемый нормативный правовой акт или его отдельное положение, содержит требование экономической обоснованности оспариваемого акта либо иные требования к основаниям его принятия, арбитражный суд осуществляет проверку соответствия оспариваемого акта или его отдельных положений в том числе названным требованиям.

В случае если при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта арбитражный суд установит, что указанный в заявлении нормативный правовой акт большей юридической силы не регулирует

соответствующие отношения, арбитражный суд предлагает заявителю уточнить, на соответствие какому нормативному правовому акту требуется проверить оспариваемый акт или его отдельные положения. Если заявитель не сделает такое уточнение, арбитражный суд выносит определение о прекращении производства по делу (часть 1 статьи 150 АПК РФ), в мотивировочной части которого отмечает, что указанный в заявлении нормативный правовой акт большей юридической силы не регулирует спорные отношения.

7. При рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта в части арбитражный суд осуществляет проверку неоспоренных положений нормативного правового акта, если придет к выводу об очевидной и неразрывной связи таких положений с оспоренными (например, если из доводов следует, что заявителем по существу оспариваются положения акта, не указанные им в заявлении).

8. В случае, если имеется вступившее в законную силу решение арбитражного суда или суда общей юрисдикции по ранее рассмотренному делу, проверившего оспариваемый нормативный правовой акт или те же его нормы на соответствие тому же нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, производство по делу об оспаривании нормативного правового акта подлежит прекращению (часть 7 статьи 194 АПК РФ).

При обращении с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим, в случае если имеется вступившее в законную силу решение арбитражного суда или суда общей юрисдикции по ранее рассмотренному делу об оспаривании этого акта, арбитражный суд рассматривает такое заявление по существу, если в нем указаны основания, по которым этот нормативный правовой акт или его отдельные положения ранее не могли быть проверены судом (например, изменение законодательства, на соответствие которому осуществлялась проверка оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений),

а также если заявителем указывается на противоречие оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, на соответствие которому проверка такого акта ранее не осуществлялась.

Вместе с тем, поскольку полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, по смыслу положений частей 4 и 5 статьи 194 АПК РФ при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта проверяются арбитражным судом в том числе и при отсутствии указания на это в заявлении о признании нормативного правового акта недействующим (пункт 6.1 настоящего постановления), такое обстоятельство не исследуется вновь при повторном рассмотрении дела об оспаривании этого же нормативного правового акта.

9. В соответствии с частью 8 статьи 194 АПК РФ отказ заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, от своего требования, признание требования органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, не препятствуют рассмотрению арбитражным судом дела по существу.

При применении данной нормы арбитражным судам необходимо учитывать, что при отказе лица, обратившегося в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, от своего требования производство по делу может быть прекращено, за исключением случаев, если о рассмотрении дела по существу ходатайствует иное участвующее в деле лицо в связи с тем, что оспариваемым актом нарушаются его права в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В случае если арбитражный суд прекратил производство по делу в связи с отказом заинтересованного лица от заявления (пункт 4 части 1 статьи 150, часть 8 статьи 194 Кодекса), определение о прекращении производства по делу не является по смыслу части 7 статьи 194 АПК РФ основанием для прекращения производства по делу при обращении другого лица с заявлением об оспаривании этого же нормативного правового акта,

поскольку оспариваемый акт не был проверен по существу на соответствие нормативному правовому акту большей юридической силы.

10. Если оспариваемый нормативный правовой акт до вынесения арбитражным судом решения в установленном порядке отменен, а также если действие его прекратилось, производство по делу не может быть прекращено, если в период действия такого акта были нарушены (могли быть нарушены) права и законные интересы заявителя, публичные интересы или права и (или) законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

11. При изложении резолютивной части решения по делу об оспаривании нормативного правового акта арбитражным судам надлежит руководствоваться взаимосвязанными положениями части 5 статьи 170, частей 1 и 3 статьи 195 АПК РФ, в силу которых в резолютивной части решения по делу об оспаривании нормативного правового акта должны содержаться сведения об оспариваемом акте: его название (а при оспаривании его отдельных положений - соответствующие нормы), номер, дата принятия, наименование органа или лица, которые приняли оспариваемый акт; название нормативного правового акта (его соответствующие нормы), на соответствие которому (которым) проверялся оспариваемый акт; указание на признание его соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и на отказ в удовлетворении заявленного требования или на признание его не соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части, а также указание на порядок распределения судебных расходов, на срок и порядок обжалования решения.

При признании недействующим нормативного правового акта в связи с отсутствием полномочий органа или лица на принятие оспариваемого акта арбитражный суд указывает в резолютивной части на несоответствие его

нормативному правовому акту, закрепляющему соответствующие полномочия органа или лица.

В случае удовлетворения требования об оспаривании нормативного правового акта, который до вынесения решения был отменен в установленном порядке или действие которого прекратилось, арбитражный суд помимо общих сведений, перечисленных в абзаце первом настоящего пункта, в резолютивной части указывает на несоответствие оспариваемого акта или его отдельных положений нормативному правовому акту, имевшему большую юридическую силу в период действия оспариваемого акта.

12. На основании положений части 5 статьи 195 АПК РФ, а также Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» арбитражным судам следует исходить из того, что выдача исполнительного листа на основании решения суда по делу об оспаривании нормативного правового акта не требуется.

13. Согласно части 2 статьи 13, частям 4 и 5 статьи 195 АПК РФ нормативный правовой акт или его отдельные положения, признанные судом недействующими, с момента принятия решения суда не подлежат применению, в том числе при разрешении споров, которые возникли из отношений, сложившихся в предшествовавший такому решению период.

Арбитражным судам надлежит учитывать, что в силу пункта 1 части 1 статьи 143 Кодекса арбитражный суд приостанавливает производство по делу, если станет известно, что положения закона или иного нормативного правового акта, подлежащего применению при рассмотрении этого дела, оспариваются в Конституционном Суде Российской Федерации, конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации, суде общей юрисдикции, арбитражном суде, и арбитражный суд придет к выводу, что рассмотрение данного дела невозможно до разрешения дела об оспаривании нормативного правового акта. Если арбитражный суд первой инстанции не приостановил производство по делу, а нормативный правовой акт, примененный в деле, признан недействующим, арбитражный суд

апелляционной или кассационной инстанции отменяет решение суда первой инстанции (часть 3 статьи 270, часть 3 статьи 288 АПК РФ).

Председатель
Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации А.А. Иванов

Секретарь Пленума
Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации Т.В. Завьялова