**Признание недействительными ненормативных актов: спорные вопросы.**

Статья 120 Конституции Российской Федерации закрепляет принцип независимости судебной власти и подчинения судей исключительно Конституции РФ и федеральному закону. Данный принцип отражается и в арбитражно-процессуальном законодательстве РФ: статьей 5 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации установлено соответствующее правило. В сущности практическим воплощением указанного принципа должно являться положение, при котором никто и ничто, кроме Конституции и нормативных актов, не может и не должно влиять на судей при осуществлении ими правосудия. Судебные и судебно-арбитражные споры разрешаются на основе определенной нормативно-правовой базы: Конституции, законодательных и иных нормативных актов с учетом юридической силы этих актов. Так, в случае несоответствия федеральному закону иного, имеющего меньшую юридическую силу нормативного акта, подлежащего применению в конкретном деле, суд принимает решение в соответствии с законом. В Арбитражном процессуальном кодексе РФ также предусмотрено правило, которому должны следовать при разрешении спора судьи, когда для регулирования спорного правоотношения отсутствует какая-либо нормативно-правовая база. В подобных случаях п. 4 ст. 11 АПК РФ предписывает руководствоваться нормами права, регулирующими сходные правоотношения, а при отсутствии таких норм - общими началами и смыслом законов.

Современное отечественное законодательство находится на достаточно высокой ступени развития, и не может быть охарактеризовано как "тотально" пробельное. Тем не менее, по объективным причинам пробелы в законодательстве следует признать явлением неизбежным. Причины этого явления весьма разнообразны, но могут быть, в самом общем виде, сведены к нескольким основным:

Во-первых, появлению пробелов способствует "устаревание" законодательства, связанное с развитием общества и возникновением новых общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, для которых действующее законодательство соответствующих норм не предусматривает.

Во-вторых, аналогичная ситуация возникает вследствие упущений законодателя, когда, например, формулировками нормативного акта не охватывается какая-либо ситуация или группа ситуаций, требующая регулирования.

Наконец, в-третьих, пробельность может являться следствием юридико-технических ошибок, допущенных в процессе законотворчества.

Нередко пробелы в праве возникают вследствие не какой-либо одной причины, а в результате одновременного действия сразу нескольких факторов. В любом случае на органы судебной власти как наиболее авторитетного правоприменителя ложится особая ответственность за тот путь, который выбирается при осуществлении правосудия для преодоления пробелов или разрешения неясностей в законодательстве, которые суть тоже разновидность пробелов в праве. Ибо складывающаяся в итоге применения права судебная и судебно-арбитражная практика, несмотря на отсутствие нормативного характера, все же оказывает весьма существенное влияние на формирование правовой позиции судей по конкретным категориям судебных споров, поскольку судебный прецедент в России сегодня фактически выполняет функцию своего рода вспомогательного источника права.

Представляется, что одной из наиболее сложных задач является выявление и преодоление пробелов (неясностей) в процессуальных отраслях права. В первую очередь это относится к таким нормам, которые непосредственно гарантируют реализацию декларируемого статьей 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту прав и свобод.

Статьей 22 Арбитражного процессуального кодекса РФ (абз. 9 п. 2) к подведомственности арбитражных судов отнесены, в частности, споры о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан. Это означает, что в случае издания соответствующего вышеуказанным признакам акта, организация или индивидуальный предприниматель вправе обратиться в арбитражный суд с иском о признании его недействительным. Обратим внимание на то, что речь в ст. 22 АПК РФ идет не об отмене акта арбитражным судом, а о признании его недействительным. В свою очередь решение об удовлетворении исковых требований может быть основано исключительно на установлении факта несоответствия ненормативного акта закону либо иному нормативному акту.

На практике исковые требования о признании недействительными ненормативных актов наиболее часто вытекают из налоговых правоотношений и относятся к актам государственных органов, наделенных правом взыскивать налоги (сборы) в безакцептном порядке и правами по осуществлению налогового контроля в целом. Такими правами действующее законодательство наделяет, в первую очередь, налоговые органы (к которым ст. 9 НК РФ относит Министерство Российской Федерации по налогам и сборам и его подразделения в Российской Федерации). В пределах своей компетенции соответствующими полномочиями пользуются также органы государственных внебюджетных фондов и таможенные органы (статьи 9, 45, 82 и некоторые другие нормы НК РФ).

Совершенно очевидно, что для налогоплательщика, отстаивающего свои права в арбитражном суде, использование такого способа защиты, как предъявление иска о признании недействительным решения налогового (или иного) органа, является наиболее выгодным. Во-первых, в таком случае до бесспорного списания уполномоченным органом денежных средств дело может просто не дойти, что избавит налогоплательщика от забот по возврату присужденных ему средств. Во-вторых, иски о признании недействительными ненормативных актов, хотя фактически и направлены обычно на защиту материальных интересов налогоплательщика, формально имеют неимущественный характер, в связи с чем государственная пошлина с заявлений по таким делам взимается в фиксированном и сравнительно небольшом размере: для граждан - 20 процентов от минимального размера оплаты труда, а для организаций - десять минимальных размеров оплаты труда (подп. 3 п. 2 ст. 4 Закона РФ "О государственной пошлине"). Понятно, что при оспаривании крупных сумм недоимок, особенно в случае неочевидной судебной перспективы, налогоплательщик будет стремиться минимизировать финансовые риски, и правильный выбор предмета иска в подобной ситуации имеет большое значение.

Однако в действительности оказывается, что налогоплательщик далеко не всегда может реализовать свое право на обращение в арбитражный суд с иском о признании ненормативных актов налоговых (и иных) органов недействительными. И вот почему. На сегодняшний день по данной категории исков сложилась вполне определенная судебно-арбитражная практика, в соответствии с которой, как правило, такие споры признаются подведомственными арбитражным судам только в тех случаях, если оспариваемый акт подписан руководителем налогового органа (органа государственного внебюджетного фонда) или его заместителем. Если при решении вопроса о принятии искового заявления или в ходе судебного разбирательства суд устанавливает, что исковые требования о признании недействительным касаются акта, подписанного иным лицом (например, налоговым инспектором или уполномоченным Пенсионного фонда РФ), то суд выносит соответственно определение об отказе в принятии искового заявления либо определение о прекращении производства по делу.

Такая позиция основана, в первую очередь, на рекомендациях Высшего Арбитражного Суда РФ, выраженных в Письме ВАС РФ № С1-7/ОП-299 от 28 апреля 1994 г.[[1]](#footnote-1) В пункте 1 указанного Письма, который посвящен вопросу подведомственности арбитражным судам споров о признании недействительными актов государственных налоговых инспекций, делается вывод о том, что, поскольку функции налоговых органов, закрепленные за ними пунктами 8-12 статьи 7 Закона РСФСР "О Государственной налоговой службе РСФСР", вправе осуществлять исключительно начальники государственных налоговых инспекций и их заместители, то составленные иными должностными лицами налоговой инспекции акты, не могут быть обжалованы в арбитражный суд в соответствии со статьей 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. То есть, по смыслу данного Письма ВАС РФ, право на обжалование акта налогового органа поставлено в зависимость от того, каким именно должностным лицом этот акт вынесен.

Иными словами, при рассмотрении споров о признании недействительными ненормативных актов государственных органов арбитражные суды придерживаются формального подхода, определяя подведомственность таких дел исходя из должностного положения, занимаемого подписавшим оспариваемый акт лицом.

Практические последствия подобного подхода к вопросу подведомственности могут быть самыми разными. С одной стороны, в ряде случаев подписанные ненадлежащим, по мнению арбитражного суда, лицом акты, действительно, не имеют (или, по крайней мере, не должны иметь) властного характера и не влекут никаких правовых последствий для истца[[2]](#footnote-2) (то есть, в конечном итоге, с формальной точки зрения не могут быть признаны ненормативными актами[[3]](#footnote-3), иски о признании которых недействительными могут быть предметом рассмотрения в арбитражном суде). С другой стороны, на практике нередки случаи, когда на основании акта (решения), подписанного должностными лицами налогового или иного органа не из числа руководства, производится бесспорное списание денежных средств со счета налогоплательщика. В результате возникает парадоксальная ситуация: с одной стороны, арбитражный суд отказывает налогоплательщику в принятии искового заявления о признании недействительным ненормативного акта (например, решения о взыскании сумм налога и пени), ссылаясь на то, что указанный акт подписан ненадлежащим лицом, не имеет властного характера, не является ненормативным и не влечет для истца каких-либо правовых последствий; с другой стороны, налоговым органом во исполнение этого же решения в банк налогоплательщика направляется инкассовое поручение, на основании которого в течение одного-двух операционных дней производится безакцептное перечисление суммы налога и пени (в порядке статьи 46 Налогового кодекса РФ). При этом банк совершенно не интересует, кем из должностных лиц налогового органа подписано решение, явившееся формальным основанием для выставления инкассового поручения, да и полномочиями требовать такие сведения банки не наделены. Более того, за неисполнение инкассового поручения налогового органа банки в соответствии со статьей 135 НК РФ привлекаются к ответственности. Таким образом, несмотря на вышеизложенную аргументацию арбитражных судов, решения налогового органа, подписанные должностными лицами не из числа руководства, являясь формальным основанием для направления в банки инкассовых поручений, фактически самым непосредственным образом затрагивают права налогоплательщиков.

Наиболее показательными в этом отношении являлись случаи безакцептного списания денежных средств органами государственных внебюджетных фондов[[4]](#footnote-4). Например, органы Пенсионного фонда РФ при взыскании с плательщиков взносов недоимки руководствовались Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд РФ (утв. постановлением ВС РФ № 2122-I от 27 декабря 1991 г.), принятой на основании него Инструкцией (утв. постановлением Правления ПФР № 258 от 11 ноября 1994 г.), утвержденным Постановлением Правления ПФР № 72 от 22 июня 2000 г. Порядком начисления пеней и взыскания сумм недоимки, а также некоторыми другими актами (по большей части ведомственного характера). В соответствии с этими нормативными актами решения о взыскании задолженности по страховым взносам (равно как и инкассовые поручения) оформлялись и подписывались не руководителями ОПФР или их заместителями, а уполномоченными ПФР[[5]](#footnote-5). Такая практика являлась общепринятой, и банки были обязаны в безусловном порядке исполнять оформленные указанным образом инкассовые поручения[[6]](#footnote-6). Тем самым (с учетом преобладающей позиции арбитражных судов по рассматриваемому вопросу) плательщики страховых взносов фактически были полностью лишены права на судебное обжалование решений органов Пенсионного фонда. Более того, при предъявлении таких исков представители ПФР в суде зачастую сами ходатайствовали о прекращении производства по делу именно на том основании, что решение ОПФР вынесено ненадлежащим лицом.

Таким образом, сложившаяся к настоящему моменту арбитражная практика не признает подведомственными арбитражным судам иски о признании недействительными ненормативных актов налоговых органов, подписанных лицами не из числа руководства указанных органов. Вопрос состоит в том, насколько эта практика соответствует действующему законодательству. Представляется, что ее законность может быть подвергнута сомнению по следующим основаниям.

Анализируя содержание абз. 9 п. 2 ст. 22 АПК РФ, можно сделать вывод о том, что данной нормой предусмотрен ряд условий, определяющих подведомственность спора арбитражному суду. Во-первых, требование о признании недействительным может относиться только к ненормативному акту. Это означает, что обжалуемый акт должен иметь индивидуальный характер, то есть, в отличие от нормативного акта, устанавливать, изменять или отменять права и обязанности конкретных лиц. Во-вторых, обжалуемый акт должен противоречить (не соответствовать) законам или иным нормативным правовым актам. И, наконец, в-третьих, указанным актом должны нарушаться права и законные интересы организаций и граждан. Никаких иных условий рассматриваемая норма не содержит, и неверным было бы прибегать в данном случае к расширительному ее толкованию и установлению дополнительных по отношению к ней требований. А ведь принятое на практике требование к специальному должностному статусу лиц, подписавших оспариваемый акт, является именно дополнительным условием по отношению к тем, которые установлены статьей 22 АПК РФ.

Подавая в арбитражный суд исковое заявление о признании недействительным ненормативного акта, налогоплательщик обращается за гарантированной ему государством защитой нарушенного права. При этом для него не имеет значения то обстоятельство, кем именно подписан обжалуемый акт. Существенным в подобной ситуации для налогоплательщика является лишь факт нарушения его имущественных прав ненормативным актом, который он и требует признать недействительным (на основании его несоответствия закону). Поэтому представляется, что ненадлежащее оформление ненормативного акта (подписание его не управомоченным на это лицом) не только ни в коей мере не должно ограничивать право налогоплательщика на оспаривание его в суде, но и само по себе может и, по мнению автора, должно являться основанием для удовлетворения исковых требований и признания такого акта недействительным.

Алексей Александров

1. Не слишком существенным, хотя и примечательным, является в данном случае то обстоятельство, что указанные рекомендации выработаны на основании законодательства, утратившего на сегодняшний день силу (Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 5 марта 1992 г. и Закон РСФСР № 943-I от 21 марта 1991 г. "О Государственной налоговой службе РСФСР"). [↑](#footnote-ref-1)
2. См., например, Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 16 марта 1999 года по делу № КА-А40/576-99 [↑](#footnote-ref-2)
3. Следует отметить, что действующие нормативные акты не содержат определения понятия "ненормативный акт". Правовая сущность этого термина определяется, в первую очередь, на основании общего смысла законодательства. Кроме того, косвенное определение ненормативного акта дано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 27 апреля 1993 г. "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону", из которого можно сделать вывод о том, что ненормативный акт - это правовой акт индивидуального характера, то есть устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц. [↑](#footnote-ref-3)
4. Об этих случаях теперь можно говорить уже в прошедшем времени: в соответствии с Федеральным законом № 118-ФЗ от 5 августа 2000 г. с 1 января 2001 года контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, уплачиваемых в составе единого социального налога (взноса), осуществляется налоговыми органами РФ. Исключение составляют взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которые не включены в состав ЕСН и уплачиваются в соответствии с федеральными законами об этом виде социального страхования (ст. ст. 9, 11 Федерального закона № 118-ФЗ от 5 августа 2000 г.). [↑](#footnote-ref-4)
5. Хотелось бы указать и на то, что согласно принятому Пенсионным фондом в нарушение НК РФ порядку решения о взыскании страховых взносов оформлялись в единственном экземпляре и до сведения налогоплательщика не доводились, что практически лишало последнего самой возможности оспорить их в судебном порядке до списания средств со счета. [↑](#footnote-ref-5)
6. См. соответствующие указания, например, в Письме ЦБР № 016-17/4355 от 13 сентября 1999 г. и в Письме ГУ ЦБР по г. Москве № 17-0-10/1668 от 15 ноября 1999 г. [↑](#footnote-ref-6)