

9. Prigovor № 1-419/2023 ot 12.09.2023 po delu № 1-419/2023 // Arxiv Volgodonskogo rajonnogo suda (Rostovskaya oblast) [Sentence No. 1-419/2023 of September 12, 2023, in Case No. 1-419/2023 // Archive of the Volgodonsk District Court (Rostov Region)].

10. Prigovor № 1-514/2017 ot 31.10.2017 // Arxiv Leninskogo rajonnogo suda g. Irkutsk [Sentence No. 1-514/2017 of October 31, 2017 // Archive of the Leninsky District Court of Irkutsk].

11. Prigovor № 1-451/2017 ot 13.09.2017 // Arxiv Sovetskogo rajonnogo suda g. Rostova-na-Donu [Sentence No. 1-451/2017 of September 13, 2017 // Archive of the Sovetsky District Court of Rostov-on-Don].

12. Prigovor № 1-192/2020 ot 17.11.2020 // Arxiv Vereshhaginskogo rajonnogo suda Permskogo kraja [Sentence No. 1-192/2020 of November 17, 2020 // Archive of the Vereshchaginsky District Court of Perm Region].

13. Prigovor № 1-118/2017 // Arxiv Oktyabrskogo rajonnogo suda g. Samary [Sentence No. 1-118/2017 // Archives of the Oktyabrsky District Court of Samara].

14. Prigovor № 1-69/2025 1-697/2024 ot 24.02.2025 po delu № 1-69/2025 Arxiv Dzerzhinskogo gorodskogo suda Nizhegorodskoj oblasti [Sentence No. 1-69/2025 1-697/2024 of February 24, 2025 in case No. 1-69/2025, Archives of the Dzerzhinsky City Court of the Nizhny Novgorod Region].

15. Delo 2-0031 / 2023 // Arxiv Moskovskogo gorodskogo suda [Case 2-0031/2023 // Archives of the Moscow City Court].

16. Prigovor № 1-46/2017 ot 04.10.2017 po delu № 1-46/2017 // Arxiv Zadonskogo rajonnogo suda Lipeckoj oblasti [Sentence No. 1-46/2017 of October 4, 2017 in case No. 1-46/2017 // Archives of the Zadonsky District Court of the Lipetsk Region].

17. Tambovceva G. M. Alkogolizm i eskalaciya prestupnosti // Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii [Alcoholism and the Escalation of Crime // Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. 2016. No. 1. Pp. 83–89.

18. Kirillov S. I. Fenomen marginal'nosti i prestupnoe povedenie // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii [The Phenomenon of Marginality and Criminal Behavior // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. 2014. No. 12. Pp. 112–114.

19. Delo № 1-138/2025 // Arxiv Ishimbajskogo gorodskogo suda Respubliki Bashkortostan [Case No. 1-138/2025, Archives of the Ishimbay City Court of the Republic of Bashkortostan].

20. Delo № 1-42/2025 // Arxiv Velskogo rajonnogo suda Arxangelskoj oblasti [Case No. 1-42/2025, Archives of the Velsky District Court of Arkhangelsk Oblast].

21. Delo 1-112/2016 // Arxiv Oktyabr'skogo rajonnogo suda g. Stavropolya Stavropolskogo kraja [Case No. 1-112/2016, Archives of the Oktyabrsky District Court of Stavropol, Stavropol Region].

22. Delo № 1-423/2024 // Arxiv Kalininskogo rajonnogo suda g. Ufy [Case No. 1-423/2024, Archives of the Kalininsky District Court of Ufa].

**Лилия Геннадиевна Щербакова**

*Доцент кафедры арбитражного процесса, адвокатуры и нотариата Саратовской государственной юридической академии, доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: lilia2107@mail.ru*

**Коллизии процессуального регулирования судебного контроля за действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностными лицами в арбитражном и административном судопроизводстве**

**Аннотация.** Актуальность статьи обусловлена конституционным закреплением арбитражного судопроизводства как самостоятельного вида, сохраняющего, однако, значительные процессуальные коллизии с административным и гражданским судопроизводством при осуществлении судебного контроля. Предметом исследования являются правовые коллизии в процессуальном регулировании судебного контроля за действиями и решениями публичной власти между нормами АПК РФ, КАС РФ и актами высших судебных инстанций. Цель статьи заключается в выявлении системных противоречий в разграничении подведомственности и процедур судебного контроля, а также в обосновании необходимости унификации подходов для обеспечения эффективной судебной защиты. Научная новизна проявляется в комплексном критическом анализе последствий исключения нормоконтроля из компетенции арбитражных судов и противоречивых разъяснений Верховного Суда РФ относительно разграничения действий, решений и ненормативных актов публичной власти. Основной вывод состоит в том, что действующее регулирование создает дисбаланс между публичными и частными интересами, снижает качество судебной защиты в экономической сфере и требует законодательной реформы, направленной на гармонизацию арбитражного и административного процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** судебный контроль, арбитражное и административное судопроизводство, ненормативные акты публичной власти, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, нормоконтроль.

**Liliya Gennadievna Shcherbakova**

*Associate Professor of Arbitration Procedure, Advocacy, and Notary Services department, Saratov State Law Academy; Associate Professor of Civil Law and Procedure department, Volga Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of Russia); Candidate of Legal sciences, Docent*

## **Conflicts in Procedural Regulation towards Judicial Review of the Actions (and Inaction) of State Authorities, Local Government Bodies, and Their Officials in Arbitration and Administrative Proceedings**

**Annotation.** *The relevance of the present article is determined by the constitutional enshrinement of arbitration proceedings as an independent type, which, however, retains significant procedural conflicts with administrative and civil proceedings in the exercise of judicial review. The subject of the study is legal conflicts in the procedural regulation of judicial review of the actions and decisions of public authorities between the norms of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and the acts of the highest judicial instances. The objective of the article is to identify systemic contradictions in the delimitation of jurisdiction and procedures for judicial review, as well as to substantiate the need for unification of approaches to ensure effective judicial protection. Scientific novelty is manifested in a comprehensive critical analysis of the consequences of the exclusion of normative review from the competence of arbitration courts and conflicting clarifications of the Supreme Court of the Russian Federation regarding the delimitation of actions, decisions and non-normative acts of public authorities. The main conclusion is that current regulation creates an imbalance between public and private interests, reduces the quality of judicial protection in the economic sphere, and requires legislative reform aimed at harmonizing arbitration and administrative procedural legislation.*

**Keywords:** *judicial review, arbitration and administrative proceedings, non-regulatory acts of public authorities, actions (inactions) of state authorities, local governments, and their officials, regulatory enforcement.*

Судебная защита, гарантированная каждому ст. 46 Конституции РФ, представляет собой многогранный институт, включающий в том числе и судебный контроль. В рамках настоящего исследования под судебным контролем понимается деятельность суда по проверке законности и обоснованности действий (бездействия), решений, а также нормативных и ненормативных актов органов публичной власти, осуществляемая в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Такая проверка может быть инициирована как лицами, считающими свои права затронутыми, так и самими носителями публичных полномочий в случаях, когда закон требует получения судебной санкции для совершения определенных действий [1, с. 160–163].

Функциональное содержание судебного контроля в каждом конкретном случае определяется задачами и полномочиями соответствующего публичного органа, а также необходимостью соблюдения баланса публичных и частных интересов, что является прямым требованием ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Особого внимания заслуживает вопрос о природе правоотношений, порождаемых актами публичной власти. Действия и решения органов власти и их должностных лиц могут служить основанием не только для публичных, но и для частных правоотношений, поскольку в установленных законом случаях такие акты способны породить субъективные гражданские права и обязанности (ст. 8 ГК РФ). В подобных ситуациях спор по существу возникает между субъектами гражданского оборота, а его разрешение требует применения искового порядка, основанного на принципе равенства сторон. Обращение к процедуре судебного контроля за действиями власти здесь было бы неадекватным, так как публично-правовой спор предполагает иную расстановку процессуальных гарантий, учитывающих изначально неравенство сторон в материальном правоотношении. Именно поэтому еще в советский период судебная практика последовательно исходила из того, что споры, например, об освобождении имущества от ареста должны рассматриваться по правилам искового производства [2] – подход, впоследствии подтвержденный и современными высшими судебными инстанциями [3].

Законодатель, учитывая эту специфику, обоснованно выделяет в отдельную категорию дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений, которые охватывают как собственно судебно-контрольные процедуры, так и иные материалы, связанные с реализацией властных полномочий (например, дела об административных правонарушениях).

В арбитражном процессе судебный контроль за управленческими действиями (бездействием) и решениями органов публичной власти, включая органы государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, реализуется в различных формах, во многом созвучных подходам, закрепленным в Кодексе административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ). Важным шагом к унификации практики стало принятие Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 [4], которое содержит согласованные разъяснения для судов общей юрисдикции и арбитражных судов, в том числе оперируя единым термином «судебный контроль». Примечательно, что, несмотря на конституционное выделение арбитражного судопроизводства в отдельный вид (ст. 118 Конституции РФ), Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее – АПК РФ) сохраняет указание на рассмотрение арбитражными судами экономических споров, возникающих из публичных правоотношений, именно в порядке административного судопроизводства (ч. 1 ст. 29 АПК РФ), что подчеркивает общность процессуальной природы такого контроля.

Первостепенный интерес представляет анализ полномочий судов по рассмотрению заявлений об оспаривании нормативных правовых актов.

Федеральным законом от 28.06.2014 № 186-ФЗ [5] рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов (нормоконтроль) было исключено из компетенции арбитражных судов, за исключением Суда по интеллектуальным правам. Данное законодательное решение вызывает серьезные вопросы с точки зрения эффективности судебной защиты в экономической сфере. Учитывая конституционное разграничение предметов ведения, правотворческая деятельность субъектов

Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их совместному с Российской Федерацией ведению (например, административное, земельное законодательство), оказывает непосредственное влияние на условия предпринимательской деятельности. Однако контроль за законностью таких региональных актов теперь осуществляют суды общей юрисдикции, не обладающие специализированным опытом в разрешении экономических споров, что, по нашему мнению, объективно снижает качество судебной защиты. Косвенный нормоконтроль, остающийся в арсенале арбитражных судов в виде права не применять противоречащий закону нормативный акт (ч. 2 ст. 13 АПК РФ), не может в полной мере компенсировать утрату прямых полномочий.

Избыточные ограничения содержит и правовая позиция Верховного Суда РФ, выраженная в п. 2 Постановления Пленума от 25.12.2018 № 50 [6], запрещающая судам общей юрисдикции рассматривать требование об оспаривании нормативного акта совместно с иными материально-правовыми требованиями (например, о возмещении убытков). Подобное процессуальное разъединение исков, ведущее к множественности разбирательств, противоречит принципам процессуальной экономии и разумности сроков, тем более что в иных ситуациях невозможность разделения требований прямо предписывает их совместное рассмотрение (ч. 1 ст. 16.1 КАС РФ).

Серьезную проблему представляет и отсутствие в законодательстве гибкого механизма пересмотра судебных решений по делам нормоконтроля в связи с существенным изменением законодательства или правовых позиций высших судов. Правило о недопустимости повторного оспаривания одних и тех же норм при наличии вступившего в силу решения (п. 19 Постановления Пленума № 50), безусловно, верно. Однако оно не решает ситуацию, когда после вынесения судебного акта, подтвердившего законность оспоренного нормативного акта, вступают в силу новые нормы более высокого уровня, делающие этот акт незаконным. В такой ситуации обращение с кассационной или надзорной жалобой на давно принятое решение нецелесообразно, поскольку на момент его вынесения оно было законным. Представляется необходимым введение специальной процедуры пересмотра по новым обстоятельствам, позволяющей суду оперативно реагировать на подобные изменения в правовом поле.

Отдельного анализа требует судебный контроль за законностью реализации властных полномочий в формах, не обладающих нормативными свойствами. Конституционный законодатель разделяет решения, действия и бездействие органов власти и их должностных лиц (ст. 46 Конституции РФ). Однако в текущем регулировании и судебных разъяснениях наблюдается терминологическая путаница.

Так, Верховный Суд РФ в Постановлении № 21 относит ненормативные акты к разновидностям решений (п. 3), но не дает четких критериев для разграничения этих понятий. При этом в гл. 24 АПК РФ «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия)...» все четыре элемента перечислены как самостоятельные. Полагаем, что ключевое различие между решением (актом) и действием (бездействием) заключается не в форме, а в их правовой природе и функциональной роли. Решение представляет собой властное волеизъявление, устанавливающее, изменяющее или прекращающее права и обязанности. Действие или бездействие — это уже практическая реализация (либо нереализация) этого волеизъявления, конкретные операции или их отсутствие. Например, законное решение о сносе самовольной постройки может быть исполнено с нарушениями процедуры (неправомерные действия), причиняющими ущерб владельцу имущества. Отказ же в предоставлении налогового вычета — это, по сути, бездействие (невыплата средств), являющееся следствием принятого негативного решения. Таким образом, один и тот же акт волеизъявления власти может породить возможность оспаривания как самого решения, так и способов его исполнения.

С этим подходом, по сути, корреспондирует и позиция Верховного Суда РФ, указавшего, что акты проверок и контрольных мероприятий сами по себе не являются предметом судебного контроля, т. к. оспорить можно лишь итоговые решения, принятые по их результатам (п. 6 Постановления № 21). Аналогичная логика прослеживается и в отношении процессуальных решений в рамках дел об административных правонарушениях (п. 8 Постановления № 21).

Значительным пробелом является отсутствие четкого регулирования тех случаев, когда суд устанавливает незаконность оспариваемого решения или действия, но не находит нарушения прав конкретного заявителя (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ, ч. 2, 3 ст. 201 АПК РФ). Например, если лицо оспаривает размер налогового вычета как заниженный, а суд выясняет, что вычет вообще не полагался. В таких ситуациях, по нашему мнению, суду следует отказывать в удовлетворении административного иска, поскольку субъективное право заявителя не нарушено, но при этом обязательно выносить частное определение в адрес допустившего нарушение закона органа для устранения этого нарушения в будущем. Это позволит совместить защиту частного интереса с исправлением системного публичного нарушения.

Еще одной проблемой является приоритет гражданского судопроизводства над административным в судах общей юрисдикции (ч. 1 ст. 33.1 ГПК РФ), в то время как арбитражные суды такой гибкости лишены. Более того, они оказываются в сложной ситуации, когда в одном деле соединяются требования об оспаривании ненормативного акта и имущественного характера, что вынуждает их применять фрагментарно правила разных видов производств.

Учитывая, что поправкой к Конституции РФ 2020 года арбитражное судопроизводство окончательно закреплено как отдельный вид [7], назрела необходимость глубокой реформы арбитражного процессуального законодательства. Концепция такой реформы может заключаться в системном распространении на арбитражный процесс, с учетом его специфики, наиболее эффективных гарантий и процедур, содержащихся в ГПК РФ и КАС РФ. Это обеспечит единство подходов к защите прав в сфере предпринимательской деятельности. При этом подсудность дел (арбитражному суду или суду общей юрисдикции) должна определяться не формальными признаками, а спецификой субъектного состава и характером спора, что позволит арбитражным судам, обладающим уникальным опытом в экономической сфере, эффективно осуществлять в том числе и нормоконтроль.

#### Пристатейный библиографический список

1. Правовое обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти / под ред. А. Ю. Соколова; Ин-т государства и права РАН. М. : ИГП РАН, 2024.
2. О применении законодательства при рассмотрении судами дел об освобождении имущества от ареста (исключении из описи) : постановление Пленума Верховного Суда СССР от 31.03.1978 № 4 // СПС «Гарант».
3. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 № 10/22 // СПС «Гарант».
4. О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 // СПС «Гарант».
5. О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон РФ от 28.04.2014 № 186-ФЗ // СПС «Гарант».
6. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 // СПС «КонсультантПлюс».
7. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СПС «Гарант».

#### References

1. Pravovoe obespechenie soglasovannogo funkcionirovaniya i vzaimodejstviya organov, vkhodyashchih v edinuyu sistemu publichnoy vlasti [Legal Support for the Coordinated Functioning and Interaction of Bodies Within the Unified System of Public Authority] / edited

by A. Yu. Sokolov; Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences. M. : IGP RAN [Publishing house of Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences], 2024.

2. O primeneniі zakonodatel'stva pri rassmotrenii sudami del ob osvobožhdenii imushchestva ot aresta (isklyuchenii iz opisi): postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda SSSR ot 31.03.1978 № 4 // SPS «Garant» [On the Application of Legislation in Court Considerations of Cases Concerning the Release of Property from Seizure (Exclusion from Inventory): Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the USSR dated March 31, 1978, No. 4 // SPS «Garant»].

3. O nekotoryh voprosah, vznikayushchih v sudebnoj praktike pri razreshenii sporov, svyazannyh s zashchitoj prava sobstvennosti i drugih veshchnyh prav: postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF i Plenuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 29.04.2010 № 10/22 // SPS «Garant» [On Certain Issues Arising in Judicial Practice in Resolving Disputes Related to the Protection of Ownership Rights and Other Property Rights: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation and the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated April 29, 2010, No. 10/22 // SPS «Garant»].

4. O nekotoryh voprosah primeneniya sudami polozhenij glavy 22 Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii i glavy 24 Arbitrazhnogo processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii: postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 28.06.2022 № 21 // SPS «Garant» [On Certain Issues of the Application by Courts of the Provisions of Chapter 22 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and Chapter 24 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated June 28, 2022, No. 21 // SPS «Garant»].

5. O vnesenii izmenenij v Arbitrazhnyj processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon RF ot 28.04.2014 № 186-FZ // SPS «Garant» [On Amendments to the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation dated April 28, 2014, No. 186-FZ // SPS «Garant»].

6. O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii normativnyh pravovyh aktov i aktov, sodержashchih razъyasneniya zakonodatel'stva i obladayushchih normativnymi svojstvami: postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 25.12.2018 № 50 // SPS «Konsul'tantPlyus» [On the Practice of Considering Cases by Courts Contesting Regulatory Legal Acts and Acts Containing Clarifications of Legislation and Possessing Regulatory Properties: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated December 25, 2018, No. 50 // SPS «ConsultantPlus»].

7. O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoj vlasti: Zakon RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ // SPS «Garant» [On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities: Law of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ // SPS «Garant»].