

А. И. Нечаев

Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева
(Екатеринбург)

О НЕМЕДЛЕННОМ ИСПОЛНЕНИИ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Общественная значимость дел об оспаривании ненормативных актов органов и должностных лиц, осуществляющих публичные полномочия, предопределяет установленный законом специальный порядок исполнения судебных решений по этим делам. Автор проводит сравнительный анализ правового регулирования немедленного исполнения судебных решений по делам об оспаривании ненормативных правовых актов органов, осуществляющих публичные полномочия, и их должностных лиц в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

Обсуждается вопрос о коллизии между нормами ч. 2 ст. 182 АПК РФ и ч. 7 ст. 201 АПК РФ, а также о способах ее разрешения. Автор предлагает разрешать коллизию не на основе расположения норм в Общей и Особенной частях кодекса, а на основе содержания норм и, соответственно, сферы их правового регулирования. Выдвигается предложение рассматривать в качестве оснований для отступления от правила о немедленном исполнении судебного решения по таким делам и установления иных сроков исполнения те же основания, что и для отсрочки исполнения решения суда.

Ключевые слова: немедленное исполнение, коллизия, публичные полномочия, ненормативные правовые акты

Для цитирования

Нечаев А. И. О немедленном исполнении судебных решений по делам об оспаривании ненормативных правовых актов // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 6. С. 32–41. DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_32.

УДК 347.91/.95

DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_32

Дела об оспаривании ненормативных актов, решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, весьма значимы, поскольку касаются не только спора между конкретными лицами (заявителями) и отдельными публичными органами (или) должностными лицами, но и всего общества, поскольку правильность, законность и справедливость правоприменения отражаются на отношении общества к публичной власти. Ю. Н. Стариков отмечает, что «правовое государство обеспечивает возможность судебной защиты общества и отдельных граждан от действий публичного управления, чиновников, бюрократии» [Стариков 2013: 49]. Процессуальный закон содер- жит ряд специальных правил, касающихся

немедленного исполнения решений по таким делам. Анализ этих правил, причин их формирования, а также проблем в их применении следует начать с природы немедленного исполнения судебного решения.

В литературе высказываются разные мнения о природе немедленного исполнения решения.

Н. Б. Зейдер рассматривал немедленное исполнение судебного решения в виде «исключения из общего правила, в соответствии с которым исполнимость является свойством судебного решения, вступившего в законную силу» [Зейдер 1966: 172].

Полемизируя с этой точкой зрения, М. А. Гурвич считал немедленное исполнение «кажущимся исключением». По его мне-

нию, «допустимость немедленного исполнения некоторых судебных решений не превращает их в действующие... „немедленное“ же исполнение имеет условный характер. Оно допускается под условием вступления решения в силу. В случае если решение будет отменено и не вступит в законную силу, исполнению будет дан поворот» [Гурвич 1955a: 105–106]. Говоря об исполнимости вообще, М. А. Гурвич писал, что «установление определенности и неоспоримости права, их значение как основы для принудительного исполнения, а также для прекращения возможности участникам правоотношения обращаться к суду с жалобами на решение и с требованием нового рассмотрения их претензий и возражений существенно изменяет правовое положение спорящих сторон. Это вызывает усиление заботы о всемерной гарантии правильности решения. Такая гарантия достигается путем некоторой отсрочки вступления решения в действие с момента его вынесения» [Гурвич 1955b: 77].

Соглашаясь с М. А. Гурвичем, отметим, однако, что в советском гражданском процессе возможность осуществлять судебный контроль действий публичной администрации была в значительной степени ограничена. Например, А. Т. Боннер указывал, что «к судебной компетенции были отнесены дела по жалобам на действия органов управления и должностных лиц лишь в случаях и порядке, предусмотренных законом, и таких случаев немного» [Боннер 1984]. В научной литературе высказывались предложения о расширении судебного контроля в сфере государственного управления, но с определенными ограничениями. Вместе с тем, например, Д. М. Чечот был против «контроля любых административных действий, совершаемых любым административным органом или должностным лицом» [Чечот 1973: 76]. Учитывая это, едва ли можно рассматривать тезис М. А. Гурвича об исключительном характере немедленного исполнения решения как относящийся к административному судопроизводству.

Рассматривая существо немедленного исполнения решения, следует отметить, что в истории отечественного процесса был период, когда оно именовалось «предварительным исполнением» (Устав гражданского судопроизводства Российской империи 1864 г., отделение III главы XI). Само название «предвари-

тельное» свидетельствует о его зависимости от вступления решения в силу. Эта условная природа немедленного исполнения решения, а также основания для его применения в некоторой степени роднят его с обеспечительными мерами. Но есть и существенное отличие: обеспечительные меры направлены на сохранение *status quo*, тогда как немедленное исполнение изменяет существующее положение дел, поскольку, если решение не будет приведено к немедленному исполнению, это причинит больший вред, чем сохранение текущего положения. С практической точки зрения может возникнуть вопрос о том, что означает «немедленно», т. е. сколько времени должно пройти между принятием решения и его фактическим исполнением.

Представляется, что ответ на этот вопрос зависит от вида присужденных действий, поскольку на исполнение разных требований может потребоваться разное время. Например, вносить записи в реестры или исключать их из реестров можно относительно быстро, тогда как передача имущества, выплата денежных средств, выселение и т. п. могут потребовать определенного времени. Во всяком случае, немедленное исполнение означает, что решение подлежит исполнению до истечения срока его апелляционного обжалования и, в случае такого обжалования, – до рассмотрения дела судом апелляционной инстанции, т. е. представляет собой юридическую фикцию, согласно которой к решению следует относиться (с точки зрения свойства исполнимости) как к вступившему в законную силу. Однако их нельзя уравнивать, поскольку порядок исполнения обыкновенного решения отличается от порядка исполнения решения, обращенного к немедленному исполнению. Например, в соответствии со ст. 30 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» срок возбуждения исполнительного производства по таким решениям сокращен до одних суток, а предоставление должнику срока для добровольного исполнения не предусмотрено. Это наводит на мысль о том, что законодатель в качестве общего правила для таких решений рассматривает максимально быстрое приведение их в исполнение.

Законодательное регулирование немедленного исполнения решений по делам об оспаривании ненормативных актов в адми-

нистративном судопроизводстве (осуществляемом в судах общей юрисдикции) выглядит следующим образом. В соответствии с ч. 8 ст. 227 КАС РФ решение по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) приводится в исполнение по правилам, указанным в ст. 187 Кодекса. В свою очередь, ст. 187 определяет, что «решение суда приводится в исполнение после вступления его в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения».

Как следует поступать суду при принятии решения, которым ненормативный правовой акт признан незаконным: обращать ли такое решение к немедленному исполнению во всяком случае или устанавливать иные сроки?

КАС РФ устанавливает общий порядок вступления в силу решений об оспаривании ненормативных актов, допуская в качестве исключения обращение их к немедленному исполнению. Последнее реализуется по правилам ст. 188 КАС РФ. Для этого требуется соблюдение ряда условий.

Первое условие: необходима просьба административного истца, обращенная к суду. Это означает, что решение не может быть обращено к немедленному исполнению по собственной инициативе суда. Вторым условием является отсутствие в Кодексе прямого запрета на немедленное исполнение решений по делам соответствующей категории; для дел об оспаривании ненормативных правовых актов такой запрет отсутствует. Наконец, третьим условием выступает наличие «особых обстоятельств», вследствие которых замедление исполнения этого решения может нанести значительный ущерб публичным или частным интересам. Во всяком случае вопрос об обращении решения к немедленному исполнению по делам такой категории решается по усмотрению суда.

В арбитражном процессе правовое регулирование немедленного исполнения по делам об оспаривании ненормативных актов осуществляется несколько иначе. Согласно ч. 2 ст. 182 АПК РФ «решения арбитражного суда по делам об оспаривании ненормативных актов органов государственной власти,

органов местного самоуправления, иных органов, решения по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) указанных органов подлежат немедленному исполнению». Однако в силу ч. 7 ст. 201 АПК РФ «решения арбитражного суда по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц подлежат немедленному исполнению, *если иные сроки не установлены в решении суда*» (здесь и далее курсив мой. – А. Н.).

Таким образом, одна норма устанавливает в качестве общего правила немедленное исполнение решения суда по делам об оспаривании ненормативных правовых актов. Другая норма гласит, что суд может указать в своем решении иные сроки. Представляется, что применение соответствующих норм может вызвать ряд вопросов. В частности, как следует поступать суду при принятии решения, которым ненормативный правовой акт признан незаконным: обращать ли такое решение к немедленному исполнению во всяком случае или устанавливать иные сроки? Каким критерием следует руководствоваться при выборе? Какими могут быть иные сроки?

Установление конкретных сроков исполнения решения предусмотрено ч. 2 ст. 178 КАС РФ для любых решений, если суд признает это необходимым. Частью 1 ст. 174 АПК РФ закреплена обязанность суда устанавливать такой срок для решений, обязывающих ответчика совершить определенные действия, не связанные со взысканием денежных средств или с передачей имущества.

Системное толкование ч. 1 ст. 174 и ч. 7 ст. 201 АПК РФ позволяет прийти к выводу о том, что если решение о признании ненормативного правового акта возлагает на ответчика обязанность совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денег, то оно подлежит немедленному исполнению, и *в то же время* в нем должны быть отражены конкретные сроки его исполнения. В связи с этим выглядит неудачной формулировка ч. 7 ст. 201 АПК РФ, которая может вызвать у суда впечатление о наличии альтернативы: привести решение к немедленному исполнению *или* установить иные сроки для его исполнения. Независимо

от того, существует ли коллизия между нормами ч. 2 ст. 182 и ч. 7 ст. 201 АПК РФ, есть опасность «выхолащивания немедленности» исполнения таких решений, поскольку усмотрение суда в определении сроков исполнения решения (в том числе и немедленного) ничем не ограничено.

В информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда от 24 июля 2003 г. № 73 «О некоторых вопросах применения частей 1 и 2 статьи 182 и части 7 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» даны некоторые разъяснения, согласно которым в указанных нормах (Президиум отмечает, что правила обеих статей аналогичны, т. е. не видит между ними коллизии) речь идет о требованиях организационного, а не имущественного характера. Соответственно, при удовлетворении судом таких требований какие-либо выплаты из бюджета в пользу заявителя не предполагаются. На этом основании сделан вывод о том, что если заявитель предъявляет в суд требование о признании незаконным бездействия государственного органа (должностного лица), выразившегося в отказе возратить (возместить, выплатить) из бюджета определенную денежную сумму, и названное требование удовлетворяется, то такое решение суда приводится в исполнение по общему правилу, закрепленному в ч. 1 ст. 182 Кодекса, т. е. после вступления его в законную силу.

Важно обратить внимание на то, что исключение было сделано Президиумом только для немедленного исполнения решений, предполагающих выплаты, но не решений о совершении иных действий, восстанавливающих права заявителя: отменяющих запреты, снимающих ограничения (например, исключение из публичных реестров, включение в эти реестры, государственная регистрация и т. п.).

В литературе вопрос о соотношении норм ч. 2 ст. 182 и ч. 7 ст. 201 АПК РФ решается по-разному.

Так, по мнению С. К. Загайновой, «в части второй статьи 182 АПК РФ приведены решения, подлежащие обязательному немедленному исполнению, в отличие от факультативного, которое допускается по усмотрению суда. По делам об оспаривании ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, по

делам об оспаривании решений и действий (бездействия) указанных органов, а также по делам, рассмотренным в порядке упрощенного производства, решения суда подлежат обращению к немедленному исполнению независимо от усмотрения суда и участвующих в деле лиц» [Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу 2018: 560]. Той же точки зрения придерживались С. А. Иванова [Арбитражный процесс 2007] и М. А. Фокина [Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу 2011].

На наличие коллизии между указанными нормами обращал внимание С. В. Никитин. Он писал, что «редакция части седьмой статьи 201 АПК в этом смысле расходится с частью второй статьи 182 АПК, которая устанавливает обязанность суда обращаться к немедленному исполнению решения по делам данной категории и не предусматривает возможность установления иных сроков исполнения. Однако, учитывая коллизионное правило, предусмотренное частью первой статьи 182 и статьей 197 АПК, применяться в данном случае должно положение статьи 201 АПК» [Там же]. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что С. В. Никитин, в отличие от Президиума Высшего Арбитражного Суда, не считает указанное правило одной нормой, а, напротив, видит две нормы, между которыми имеется коллизия.

Мнение С. В. Никитина о разрешении этой коллизии выглядит небесспорным. Действительно, руководствуясь предписанием ст. 197 АПК РФ, общие правила искового производства следует применять с учетом особенностей, закрепленных в гл. 24 АПК. Это соответствует классическому правилу разрешения коллизий *lex specialis derogat generali*. Однако, думается, норма ч. 7 ст. 201 АПК РФ является специальной по отношению к норме ч. 2 ст. 182 АПК РФ только по месту своего расположения, но не по содержанию. Как отмечал О. В. Баулин, «норма, регулирующая рассмотрение конкретной группы дел, всегда является специальной по отношению к нормам ГПК, регламентирующим однородные общественные отношения и применяемым при рассмотрении любых гражданских дел независимо от их материально-правовой природы» [Баулин 1997: 12]. Упомянутые в ст. 182 АПК РФ дела об оспаривании ненормативных актов органов государственной вла-

сти, органов местного самоуправления, иных органов, решения по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) указанных органов могут быть рассмотрены только по правилам гл. 24 АПК РФ. Соответственно, сфера действия этой нормы охватывает только рассмотрение дел той группы, которая регулируется специальными нормами, а значит, ее нахождение в Общей части АПК РФ не объясняется логическими причинами.

Есть и еще более убедительный аргумент против точки зрения С. В. Никитина. Норма ч. 2 ст. 182 АПК РФ не упоминает дела об оспаривании ненормативных актов, решений, действий (бездействия) должностных лиц. Уточним, что в ч. 2 ст. 182 АПК РФ говорится также о делах упрощенного производства, однако они добавлены в текст Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства» уже позднее соответствующего толкования. Кроме того, если учесть, что упомянутая поправка относится к совершенно другой категории дел, то она по своему содержанию является самостоятельной нормой, причем также специальной – относящейся к отдельной категории дел. В свою очередь, ч. 7 ст. 201 АПК РФ регулирует исполнение решений, касающихся как органов, так и должностных лиц.

Сказанное означает, что сфера действия нормы, содержащейся в Особой части АПК РФ, как это ни парадоксально, шире сферы действия нормы, расположенной в Общей части. Разумного объяснения различий в правовом регулировании порядка исполнения решения по делам об оспаривании ненормативных актов органов и должностных лиц не усматривается. Следовательно, это можно объяснить лишь недостатками юридической техники.

Затрудняет истолкование этих норм и различие, появившееся после внесения изменений в ч. 7 ст. 201 АПК РФ Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации». Данным законом, в частности, в указанную статью введено понятие органов, осуществляющих публичные полномочия, вместо понятия государственных органов, органов

местного самоуправления, иных органов. При этом в ч. 2 ст. 182 АПК РФ изменений внесено не было, там все так же говорится о государственных органах, органах местного самоуправления и иных органах.

Интересно, что в ходе работы над проектом указанного закона поступали заключения правового управления аппарата Государственной Думы, а также Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, в которых введение соответствующей терминологии ставилось под сомнение, поскольку термин «публичные полномочия» ни в АПК, ни в других федеральных законах не определен. Как было отмечено в решении Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству от 20 октября 2009 г. № 77(2) «О проекте федерального закона № 211568-5 „О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации“», не существует и законодательного определения организаций, наделенных в установленном порядке отдельными государственными или иными публичными полномочиями. Однако к третьему чтению данные замечания Комитетом были сняты.

Не вдаваясь в дискуссию о понятиях «публичные полномочия», «органы, осуществляющие публичные полномочия», выскажем мнение о том, что, несмотря на различия в наименованиях, ч. 2 ст. 182 АПК РФ, по всей видимости, указывает на немедленное исполнение судебных актов об оспаривании ненормативных актов, решений, действий и бездействия тех же самых органов, о которых речь идет в гл. 24 АПК РФ вообще и в ст. 201 АПК РФ в частности.

Таким образом, в отличие от КАС РФ, который устанавливает в качестве общего правила приведение в исполнение решений по делам этой категории после вступления в законную силу, а их немедленное исполнение – в качестве исключения, определяемого несколькими условиями, АПК РФ, напротив, закрепляет немедленное исполнение как общее правило, а установление иных сроков исполнения – как исключение. Более того, буквальное истолкование соотношения норм ч. 2 ст. 182 и ч. 7 ст. 201 АПК РФ позволяет говорить о разном порядке исполнения решений об оспаривании ненормативных актов, действий (бездействия) органов – только немед-

ленно – и решений об оспаривании тех же актов, действий (бездействия) должностных лиц – немедленно, если иной срок не установлен решением суда. Последний тезис, как отмечалось выше, вытекает исключительно из недостатков юридической техники, и указание на него не означает, что мы с таким положением согласны.

При этом АПК РФ не предусматривает никаких ориентиров, которые могли бы учитываться для отступления от общего правила о немедленном исполнении и для установления иных сроков исполнения решения суда. С. В. Никитин предлагает в качестве подобных оснований «объективную невозможность немедленного исполнения решения либо связь с возможным нарушением таким исполнением прав третьих лиц». По его мнению, в этом случае необходимо «мотивировать в судебном решении необходимость установления иного срока исполнения решения» [Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу 2011].

Судебная практика, в свою очередь, выработала иной подход к решению данного вопроса. Так, в определении Верховного Суда РФ от 16 декабря 2015 г. № 310-КГ15-15837 по делу № А68-11911/2013 отмечается, что «обращение решения к немедленному исполнению является исключительной мерой, принятие которой допускается в особых обстоятельствах, при наличии неопровержимых доказательств, свидетельствующих о невозможности исполнения решения без его обращения к немедленному исполнению либо о причинении взыскателю значительного ущерба».

Сама по себе изложенная в судебном акте трактовка обращения решения к немедленному исполнению как исключительной меры представляется правильной, но только в контексте факультативного немедленного исполнения. Отказ в обязательном немедленном исполнении, которое по правилам АПК РФ осуществляется и в случаях вынесения решений об оспаривании ненормативных актов, должен быть исключением, обоснованным особыми обстоятельствами. Можно было бы возразить, что обязательное немедленное исполнение по определению не предполагает дискреции суда в решении этого вопроса. Однако в сочетании с правом суда установить конкретный срок для исполнения

решения (если оно связано с совершением определенных действий неимущественного характера) в ряде случаев такая дискреция имеется.

Интересно, что суды чаще ссылаются на приведенный выше судебный акт в делах, решение по которым приводится к немедленному исполнению по правилам ч. 3 ст. 182 АПК РФ (факультативное немедленное исполнение), например по гражданско-правовым спорам, в которых истец просит привести решение к немедленному исполнению¹. Это дополнительно свидетельствует о том, что приведенная выше позиция, изложенная в определении Верховного Суда, применима только в случаях факультативного немедленного исполнения.

История развития отечественного процессуального законодательства позволяет проследить определенную тенденцию, заключающуюся в особом отношении к немедленному исполнению судебных актов, принятых против публичных образований.

Так, в ст. 187-б ГПК РСФСР 1923 г. было закреплено, что немедленное исполнение решений, вынесенных против государственных органов, не допускается. Статья введена в ГПК РСФСР постановлением ВЦИК от 5 мая 1925 г. «О дополнениях и изменениях Гражданского процессуального кодекса РСФСР». Здесь важно отметить, что общим правилом в первоначальной редакции ГПК РСФСР 1923 г. до 16 февраля 1925 г. являлось немедленное исполнение судебных решений по основной массе дел.

ГПК РСФСР 1964 г., а также акты, регулировавшие деятельность государственного арбитража (Правила производства дел в арбитражных комиссиях 1923 г., Положения о государственном арбитраже 1931 г., 1960 г., Закон о государственном арбитраже СССР 1979 г.), специальных правил о немедленном исполнении решений, принятых против государственных органов, не содержали.

¹ В качестве примеров можно привести постановление Арбитражного суда Московского округа от 28 ноября 2019 г. № Ф05-18310/2019 по делу № А40-50067/2019; постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 октября 2021 г. № 17АП-9610/2021-ГК по делу № А60-6026/2021; постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 июня 2019 г. № 20АП-2302/2019 по делу № А68-13253/2018.

АПК РФ 1992 г. предусматривал немедленное исполнение решений по спорам в сфере управления.

В АПК 1995 г. закреплялось правило, аналогичное действующему в настоящее время. Как следует из пояснительной записки к внесенному 2 августа 2000 г. законопроекту № 90066448-3, ставшему впоследствии действующим АПК РФ, его авторы, вводя правило об обязательном, а не о факультативном немедленном исполнении судебных актов по делам об оспаривании ненормативных актов публичной администрации, исходили из посылки о необходимости более эффективной и оперативной защиты прав предпринимателей.

Наконец, КАС РФ, принятый в 2015 г., не предусматривает обязательного немедленного исполнения по всем категориям решений, принимаемых против публичных органов.

Представляется, что закрепление правила о немедленном исполнении решений против публичных органов (или наоборот – о недопущении этого) зависело от отношения к значению предпринимательской деятельности и частной инициативы в общественной жизни. ГПК РСФСР 1923 г. отражал этактистский подход, исключающий немедленное исполнение обозначенных выше решений (при немедленном исполнении большинства иных решений). Последующая динамика связана с полным огосударствлением экономики к моменту принятия ГПК РСФСР 1964 г. и отсутствием необходимости специальной защиты государственных интересов, чего еще не произошло в 1925 г. (период НЭПа). Наконец, закрепленные после 1991 г. правила об обязательном немедленном исполнении решений против публичных органов в АПК очевидно свидетельствуют о повышенном внимании к интересам предпринимателей и об усилении эффективности их судебной защиты.

В настоящее время в судебной практике встречаются дела, в которых норма ч. 2 ст. 182 АПК РФ фактически игнорируется. Так, в одном из дел¹ по заявлению юридического лица были признаны незаконными действия Управления Федеральной антимонопольной службы по включению этого юридического лица в реестр недобросовестных поставщиков. При этом на заинтересованное лицо была возложена обязанность

¹ Решение Арбитражного суда Москвы от 23 декабря 2021 г. по делу № А40-172588/2021.

устранить допущенные нарушения прав и интересов заявителя в течение тридцати дней со дня вступления решения в законную силу. В судебном акте не приведено каких-либо мотивов, по которым допущенные нарушения должны были быть устранены только по истечении такого длительного срока.

Заявитель обратился с ходатайством об обращении решения к немедленному исполнению по правилам ст. 182 АПК РФ, мотивируя это тем, что нахождение в реестре недобросовестных поставщиков лишает его возможности участвовать в различного рода торгах и тем самым существенно затрудняет экономическую деятельность. Не возражая против указанных доводов, суд отказал в обращении решения к немедленному исполнению, отметив следующее: «Поскольку решения по делам об оспаривании ненормативных актов органов государственной власти подлежат немедленному исполнению, специального определения суда в порядке статьи 182 АПК РФ не требуется». Соглашаясь с этим очевидным выводом, основанным также на ранее приведенном определении Верховного Суда РФ от 16 декабря 2015 г. № 310-КГ15-15837, не можем не заметить, что права и интересы заявителя защищены не были, поскольку в сочетании с решением суда, прямо противоречащим указанному выше тезису и не только переносящим исполнение к моменту вступления судебного акта в силу, но и добавляющим к этому сроку тридцать дней, указанное определение выглядит явно бесполезным.

Приведенное в качестве примера дело – случай неправильного применения ч. 2 ст. 182 АПК РФ. При этом суд не привел в качестве мотива для установления иного срока исполнения решения положения ч. 7 ст. 201 АПК РФ, не обнаружив коллизии. Думается, что такого рода решения судов – следствие не только неправильного применения нормы, но и ее недостаточной ясности.

К сожалению, в недавно принятом постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» вопросы о коллизии норм ч. 2 ст. 182 и ч. 7 ст. 201 АПК РФ не нашли разрешения.

Основным аргументом против немедленного исполнения решения, принятого против государственного органа, в том числе по делам об оспаривании его ненормативного акта, является опасение, что в случае отмены такого решения может быть затруднительным поворот его исполнения. Вместе с тем баланс частных и публичных интересов во взаимоотношениях властного органа и гражданина, предпринимателя, организации смещен в пользу первого. Это объясняется значительным перевесом организационных, технических, финансовых возможностей публичного субъекта. Для него поворот исполнения не столь затруднителен. Более того, с учетом действующего разъяснения о том, что решения не приводятся к немедленному исполнению по делам, предполагающим выплаты из бюджета, круг таких дел значительно сужается. Органу или должностному лицу в случае отмены решения суда, принятого против него, легко, например, повторно внести изменения в публичный реестр, отменить регистрацию и т. п.

Представляется, что наиболее сбалансированным является подход, при котором общим правилом для решений по делам об оспаривании ненормативных актов было бы

их обязательное немедленное исполнение. Установление иных сроков должно быть мотивировано судом в решении. Причинами могли бы стать, например, объективные обстоятельства, которые затрудняют или делают невозможным исполнение судебного решения, по аналогии с отсрочкой исполнения решения суда. Кроме того, в качестве причины можно было бы рассматривать наличие специальных сроков для совершения присужденных действий, закрепленных в нормах материального права, которые регулируют соответствующие процедуры. При этом обязанность доказывания невозможности немедленного исполнения, а также наличия иных сроков, установленных административными процедурами, следует возложить на заинтересованных лиц (административных ответчиков).

Целесообразно было бы также привести правила о немедленном исполнении судебных решений по делам об оспаривании ненормативных актов в КАС РФ и АПК РФ к единому стандарту. При этом правила АПК РФ, несмотря на более раннее их закрепление, являются, на наш взгляд, более прогрессивными.

Список литературы

- Арбитражный процесс: учеб. для студентов юрид. вузов и фак. / под ред. М. К. Треушников. М.: Городец, 2007. 672 с.
- Баулин О. В. Специальные нормы в гражданском процессуальном праве. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. 104 с.
- Боннер А. Т. Обжалование действий должностных лиц, государственных и общественных органов // Правоведение. 1984. № 5. С. 56–62.
- Гурвич М. А. Решение советского суда в исковом производстве М.: ВЮЗИ, 1955а. 128 с.
- Гурвич М. А. Решение советского суда как средство защиты субъективных гражданских прав // Советское государство и право. 1955б. № 4. С. 70–78.
- Зейдер Н. Б. Судебное решение по гражданскому делу. М.: Юрид. лит., 1966. 201 с.
- Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Д. А. Фурсов. М.: Проспект, 2011. 896.
- Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова М.: Статут, 2018. 1054 с.
- Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 27–174.
- Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. 134 с.

Александр Ильич Нечаев – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева.

620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: a.i.nechaev@usla.ru.

ORCID: 0000-0002-4006-8144

On the Immediate Execution of Court Decisions in Cases of Contesting Non-Normative Legal Acts

The social significance of cases on challenging non-normative acts of bodies and officials exercising public powers prejudices the special procedure for the execution of court decisions in these cases established by law. The author carries out a comparative analysis of the legal regulation of the immediate execution of court decisions in cases of contesting non-normative legal acts of bodies exercising public powers and their officials in administrative proceedings in courts of general jurisdiction and arbitration courts.

The conflict between the norms of part two of Article 182 and part seven of Article 201 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, as well as the question of how to resolve this conflict, is discussed. The author proposes to resolve the conflict not based on the location of the norms in the general and special parts of the Code but based on the content of the norms and the sphere of their legal regulation. The paper puts forward a proposal to consider as grounds for deviating from the rule on the immediate execution of a court decision in such cases and establishing other deadlines for the execution of the same grounds as for postponing the execution of a court decision.

Keywords: immediate execution, conflict, public authority, non-normative legal acts

Recommended citation

Nechaev A. I. O nemedlennom ispolnenii sudebnykh reshenii po delam ob osparivanii nenormativnykh pravovykh aktov [On the Immediate Execution of Court Decisions in Cases of Contesting Non-Normative Legal Acts], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 6, pp. 32–41, DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_32.

References

Baulin O. V. *Spetsial'nye normy v grazhdanskom protsessual'nom prave* [Special Rules in Civil Procedural Law], Voronezh, Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 1997, 104 p.

Bonner A. T. *Obzhalovanie deistvii dolzhnostnykh lits, gosudarstvennykh i obshchestvennykh organov* [Appeal against Actions of Officials, State and Public Bodies], *Pravovedenie*, 1984, no. 5, pp. 56–62.

Chechot D. M. *Administrativnaya yustitsiya (teoreticheskie problemy)* [Administrative Justice (Theoretical Problems)], Leningrad, Izd-vo Leningrad. un-ta, 1973, 134 p.

Fursov D. A. (ed.) *Kommentarii k Arbitrazhnomu protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)* [Commentary on the Commercial Procedure Code of the Russian Federation (Article-by-Article)], Moscow, Prospekt, 2011, 896 p.

Gurvich M. A. *Reshenie sovetskogo suda v iskovom proizvodstve* [The Decision of the Soviet Court in the Ordinary Proceeding], Moscow, VYuZI, 1955a, 128 p.

Gurvich M. A. *Reshenie sovetskogo suda kak sredstvo zashchity sub'ektivnykh grazhdanskikh prav* [The Decision of the Soviet Court as a Means of Protecting Subjective Civil Rights], *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1955b, no. 4, 70–78.

Krashennnikov P. V. (ed.) *Postateinyi kommentarii k Arbitrazhnomu protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Article-by-Article Commentary on the Commercial Procedure Code of the Russian Federation], Moscow, Statut, 2018, 1054 p.

Starilov Yu. N. *Administrativnaya yustitsiya: problemy teorii* [Administrative Justice: Problems of Theory], *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva* [Administrative Legal Proceedings in the

Russian Federation: Development of the Theory and Formation of Administrative Procedural Legislation], Voronezh, Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2013, pp. 27–174.

Treushnikov M. K. (ed.) *Arbitrazhnyi protsess* [Commercial Procedure], Moscow, Gorodets, 2007, 672 p.

Zeider N. B. *Sudebnoe reshenie po grazhdanskomu delu* [Judgment in a Civil Case], Moscow, Yurid. lit., 1966, 201 p.

Alexander Nechaev – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of civil procedure, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: a.i.nechaev@usla.ru.

ORCID: 0000-0002-4006-8144

Дата поступления в редакцию / Received: 02.11.2022

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 06.12.2022