

ОСПАРИВАНИЕ НЕНОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА КАК ЭТАП ПРИ ВЗЫСКАНИИ УБЫТКОВ С ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье анализируется необходимость установления в ходе судебного спора неправомерного характера действий (бездействия) органов, наделенных публичными полномочиями, при взыскании убытков с публично-правового образования. Рассматриваются административный и исковой порядки защиты нарушенных прав субъекта предпринимательской деятельности применительно к процессу взыскания убытков с причинителя вреда. Автор приходит к выводу о необязательности самостоятельного оспаривания ненормативного правового акта в ходе административного процесса как этапа при взыскании убытков с публично-правового образования и возможности установления неправомерности акта деликвента в ходе искового процесса о взыскании убытков.

Ключевые слова: взыскание убытков, органы государственной власти, органы муниципальной власти, оспаривание ненормативного правового акта, бремя доказывания, исковая давность, неправомерность действий (бездействия) причинителя вреда.

A. V. Bogdanov
Perm State University

THE CHALLENGING A NON-NORMATIVE LEGAL ACT AS A STAGE IN COLLECTING DAMAGES FROM A PUBLIC LEGAL ENTITY

The article analyzes the need to establish in the course of a court dispute the illegal nature of actions (inaction) of public authorities when collecting damages from a public legal entity. The article deals with administrative and claim procedures for the protection of violated rights of a business entity in relation to the process of recovery of losses from the causer of harm. The author comes to the conclusion that it is not necessary to independently challenge a non-normative legal act during the administrative process as a stage in the recovery of damages from a public legal entity and that it is possible to establish the illegality of the tort act during the claim process for recovery of damages.

Keywords: recovery of damages, state authorities, municipal authorities, challenging a non-normative legal act, burden of proof, Statute of limitations, illegality of actions (inaction) of the tortfeasor.

В гражданском обороте нередко возникают ситуации, когда в результате принятия неправомерных ненормативно-правовых актов или совершения неправомерных действий (бездействия) органами государственной или муниципальной власти у субъектов предпринимательской деятельности возникают убытки.

Особую актуальность вопрос о взыскании убытков, возникших у предпринимателей в результате принятия органами государственной или муниципальной власти непропорциональных ненормативных правовых актов, решений, совершения действий или бездействия приобретает в условиях пандемии, когда количество ненормативных правовых актов, создающих ограничения в сфере предпринимательской деятельности, существенно возрастает и не все из таких решений соответствуют законодательству.

Исходя из общих положений о генеральном деликте, для взыскания убытков потерпевшему требуется доказать совокупность следующих обстоятельств:

- 1) противоправный характер действий (бездействия) причинителя вреда;
- 2) наличие убытков у потерпевшего и их размер;
- 3) причинно-следственную связь между действиями (бездействием) причинителя вреда и возникшими у истца убытками;
- 4) вину причинителя вреда.

Для установления противоправного характера ненормативного правового акта, действий (бездействия) и вины причинителя вреда зачастую на практике используется процесс по оспариванию ненормативного правового акта, действий (бездействия) органа государственной или муниципальной власти в порядке административного производства.

Вместе с тем противоправный характер действий (бездействия) причинителя вреда является как предметом доказывания в процессе об оспаривании ненормативного правового акта, действий (бездействия) органа государственной или муниципальной власти, так и является одним из ключевых элементов предмета доказывания в иске о взыскании убытков.

При этом бремя доказывания данного обстоятельства распределяется в данных процессах по-разному: в исковом процессе – это бремя доказывания истца, заявляющего требование о взыскании убытков, а в публично-правовом процессе о признании недействительным ненормативно-правового акта, незаконными решений, действий (бездействия) органа государственной или муниципальной власти – доказывание правомерности акта входит в обязанность органа, принявшего соответствующий акт, решение, совершившего действия (бездействие).

Указанное положение установлено в части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса РФ, предусматривающей, что обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия), а также наличия у соответствующего органа полномочий по принятию такого акта, решения или совершения действий (бездействия) возлагается на орган, наделенный публичными полномочиями.

В комментариях к данной норме исследователи отмечают, что такое перераспределение бремени доказывания обусловлено предположением наличия у органа, наделенного публичными полномочиями, как более сильной стороны

в административном споре, больших по сравнению с заявителем организационно-правовых возможностей для защиты¹.

Поэтому заявителю нередко целесообразнее сперва оспорить неправомерный нормативный правовой акт, а затем уже выйти с иском о взыскании убытков к соответствующему органу, наделенному публичными полномочиями.

Различаются и сроки, заявления соответствующих требований: если в процессе по оспариванию ненормативного правового акта установлен трехмесячный срок для подачи заявления об оспаривании, исчисляемый с того момента, когда заявитель узнал или должен был узнать о том, что оспариваемый акт нарушает его права и законные интересы (ч. 4 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ), то в исковом процессе о взыскании убытков действует общий срок исковой давности – 3 года. Указанное обстоятельство является очень важным для заявителя, так как пропуск срока на оспаривание ненормативного правового акта сам по себе не лишает потерпевшего права на взыскание убытков, которые возникли в результате принятия таких «не оспоренных» ненормативно-правовых актов, решений, совершения действий (бездействия) органами государственной или муниципальной власти.

Первым элементом, который необходимо установить при рассмотрении иска о взыскании убытков, возникших в результате совершения деликта, является противоправный характер действий (бездействия) деликвента. Исходя из общего правила вред, причиненный правомерными действиями, возмещению не подлежит.

Взыскателю необходимо доказать нарушение актом органа государственной или муниципальной власти предписаний закона и, как следствие, нарушение своих прав и законных интересов.

Противоправность действий (бездействия) деликвента является необходимым элементом предмета доказывания как в судебном споре о взыскании убытков, так и в процессе по рассмотрению заявления об оспаривании незаконного ненормативно-правового акта.

Зачастую предприниматели предпочитают использовать двухэтапный алгоритм при взыскании убытков с органа государственной или муниципальной власти, чьими действиями (бездействием) причинены убытки:

первый этап – это признание незаконными действий (бездействия) органа государственной или муниципальной власти, повлекших возникновение убытков;

второй этап – это непосредственно инициирование судебного процесса о взыскании убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа государственной или муниципальной власти, противоправный характер которых установлен вступившим в законную силу решением суда.

При такой последовательности оспаривания и взыскания убытков в судебном процессе о взыскании убытков решение суда о признании ненормативного правового акта незаконным будет носить преюдициальный характер в вопросе доказывания двух элементов состава деликта:

- неправомерности действий (бездействия) причинителя вреда;
- вины причинителя вреда.

При этом вина причинителя вреда предполагается, так как в гражданском праве установлена презумпция вины правонарушителя, который должен доказать отсутствие своей вины в правонарушении (п. 2 ст. 410 и п. 2 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ, абз. 4 п. 5 Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств»), т.е. принятие им всех мер по его предотвращению, установленных исходя из применимого стандарта поведения. Поскольку причинитель предполагается виновным, потерпевший от правонарушения не обязан доказывать вину нарушителя, а последний сам должен доказать ее отсутствие для освобождения от ответственности².

Установление самого факта противоправного характера действий (бездействия) органа государственной или муниципальной власти, безусловно, свидетельствует о вине соответствующего органа.

Отсутствие же судебного решения, установившего противоправный характер действий (бездействия) органа государственной или муниципальной власти, не исключает возможности заявления требования о взыскании убытков с причинителя вреда.

Как разъяснил в своем информационном письме Президиум ВАС РФ, тот факт, что ненормативный правовой акт не был признан в судебном порядке недействительным, а решение или действия (бездействие) государственного органа – незаконными, сам по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием). В названном случае суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда (п. 4)³.

Верховный Суд РФ подтвердил указанную правовую позицию и дополнительно указал, что право выбора порядка защиты своих нарушенных прав принадлежит субъекту предпринимательской деятельности – это может быть как сочетание нескольких способов защиты своего субъективного гражданского права: оспаривание правоприменительного акта и предъявление требования о взыскании убытков по основанию незаконности такого акта, так и непосредственное предъявление иска о взыскании убытков, причиненных в результате принятия незаконного ненормативного правового акта⁴.

При этом необходимо отметить, что при выборе субъектом предпринимательской деятельности для защиты своих нарушенных прав двухэтапного порядка взыскания убытков (оспаривание ненормативного правового акта и последующее взыскание убытков) срок исковой давности по требованию о возмеще-

нии вреда, причиненного принятием органами, наделенными публичными полномочиями, не соответствующих закону ненормативно-правовых актов, решений, и совершения незаконных действий (бездействия) не течет в период рассмотрения арбитражным судом заявления об оспаривании соответствующих актов, решений, действий (бездействия).

Как указал Верховный Суд РФ в определении №303-ЭС19-7300 от 17 сентября 2019 г. действующий правопорядок не исключает возможность непосредственного обращения заинтересованного лица в суд с иском о возмещении вреда, причиненного публично-правовым образованием в сфере его властной деятельности. Тот факт, что ненормативный правовой акт не был признан в судебном порядке недействительным, а решение или действия (бездействие) государственного органа – незаконными, сам по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием). В названном случае суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда⁵.

Предварительное оспаривание ненормативного правового акта, в результате принятия которого истцу были причинены убытки, в самостоятельном процессе не является обязательным для последующего взыскания убытков с органа, наделенного публичными полномочиями, должностного лица, принявшими такой акт, но на практике отсутствие вступившего в законную силу решения суда о признании ненормативного правового акта недействительным, решения, действий (бездействия) незаконными возлагает на истца бремя доказывания неправомерности такого акта при взыскании убытков, поскольку до момента такого признания соответствующие акт, решение, действия (бездействие) органа государственной или муниципальной власти презюмируются законными.

Литература

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Разделы III–VII: постатейный научно-практический комментарий / В. А. Баранов, О. Н. Белоусов, А. Н. Береснев и др.; под общ. ред. В. А. Гуреева; науч. ред. В. В. Гущин. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2013. Вып. III–IV. 576 с.
2. Гражданское право: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Статут, 2019. 575 с.
3. Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами: информ. письмо Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 г. № 145 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 8.
4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.12.2019 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17.09.2019 № 303-ЭС19-7300 по делу № А51-1928/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».