**ОБЗОР**

**правоприменительной практики за II квартал 2015 года по спорам о признании недействительными нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) Минфина России**

**(на основании вступивших в законную силу судебных актов)**

Разделом X Плана Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России, Министерство) по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год предусмотрена независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения.

В соответствии с пунктом X.1 плана Правовым департаментом подготовлен обзор обобщённой правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) Минфина России.

**I. Обжалование в судебном порядке нормативных актов Минфина России**

Статьёй 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется защита его прав и свобод.

Данные положения нашли свою реализацию в статье 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в статье 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статье 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, в силу которых граждане и организации вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод.

Вопросы обжалования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в настоящее время регламентированы Федеральным конституционным законом от 05 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», главами 3 и 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, главами 4 и 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Приведёнными законодательными актами определена подведомственность споров, связанных с оценкой нормативных правовых актов.

Так, Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных федеральных органов государственной власти. Дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации, а также нормативных правовых актов иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы, рассматриваются Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации (статья 2 Федерального конституционного закона № 3-ФКЗ).

Дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций отнесены к подсудности верховного суда республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа (статья 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Компетенция арбитражных судов ограничена рассмотрением в порядке административного судопроизводства дел об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии (статьи 29 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Лица, имеющие право на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов, указаны в пунктах 1 и 2 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

В частности, с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части могут обратиться граждане и организации, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.

В силу статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в Суд по интеллектуальным правам с заявлением о признании недействующими нормативных правовых актов в праве обратиться граждане, организации и иные лица, если они полагают, что такой оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы.

Следует отметить, что до вступления в силу Федерального закона от 04 июня 2014 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами» (далее – Федеральный закон № 143-ФЗ), а также ряда иных федеральных законов, которыми внесены соответствующие изменения в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматривались арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, с особенностями, установленными в главе 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Особенности рассмотрения споров по обжалованию письменных разъяснений Минфина России

Статьями 21, 24 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам предоставлено право получать письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах от Минфина России.

Согласно письму Минфина России от 22 апреля 2013 года № 03-02-07/1/13890, письменные разъяснения Минфина России даются по существу поставленных заявителями вопросов в связи с исполнением ими обязанностей налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов с учетом конкретных обстоятельств; имеют информационно-разъяснительный характер; не направлены неопределенному кругу лиц; не являются нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения заявителями.

Письменные разъяснения Минфина России, предоставляемые налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам в соответствии с пунктом 1 статьи 34.2 Налогового кодекса Российской Федерации, не являются нормативными правовыми актами и не подлежат обязательному официальному опубликованию. Размещение письменных разъяснений Минфина России в различных правовых базах данных и средствах массовой информации не носит статуса обязательного официального опубликования.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что такие письма оспариваются в соответствии с главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

*Сухочев С.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующим абзаца третьего подпункта 2 пункта 5 Порядка расчета вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации от 5 сентября 2012 года № 174/122н (далее – Порядок), в части, исключающей возможность расчета вознаграждения адвоката исходя из размеров, предусмотренных данным подпунктом, за участие в уголовном судопроизводстве до момента предъявления обвинения по трем и более инкриминируемым преступлениям, а также в случае изменения объема обвинения с трех и более инкриминируемых преступлений до менее трех.*

*По мнению заявителя, Порядок в оспариваемой части противоречит части 5 статьи 50 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, пункту 8 статьи 25 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об адвокатской деятельности и адвокатуре), абзацу пятому пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2003 года № 400 «О размере вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда».*

*Министерство финансов Российской Федерации в своих возражениях указало на то, что оспариваемая норма не противоречит федеральным законам либо другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и свобод заявителя.*

*Так, частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.*

*Данное конституционное право закреплено в статьях 50 и 51 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которым по просьбе подозреваемого, обвиняемого участие защитника обеспечивается дознавателем, следователем или судом, а также, если в случаях, предусмотренных частью первой статьи 51 данного Кодекса, защитник не приглашен самим подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем или другими лицами по поручению или с согласия подозреваемого, обвиняемого.*

*Аналогичное право закреплено в пункте 3 статьи 3 Федерального закона об адвокатской деятельности и адвокатуре.*

*Частью 5 статьи 50 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что при участии адвоката в производстве предварительного расследования или судебном разбирательстве по назначению дознавателя, следователя или суда расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета.*

*В силу пункта 8 статьи 25 Федерального закона об адвокатской деятельности и адвокатуре труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, оплачивается за счет средств федерального бюджета. Расходы на эти цели учитываются в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной год в соответствующей целевой статье расходов. Размер и порядок вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, устанавливаются Правительством Российской Федерации.*

*Во исполнение названных положений Правительством Российской Федерации 04 июля 2003 года издано постановление № 400 "О размере вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда" (акт утратил силу с 01 января 2013 года в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2012 года № 1240), пунктом 6 которого Минюсту России совместно с Минфином России поручено разработать и по согласованию с органами государственной власти Российской Федерации, наделенными полномочиями по назначению адвокатов, и Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации и утвердить до 01 января 2004 года порядок расчета вознаграждения адвоката в зависимости от сложности уголовного дела.*

*В соответствии с приведенными положениями Минюст России совместно с Минфином России утвердили Порядок.*

*До принятия Порядка применялись нормы совместного приказа Минюста России и Минфина России от 15 октября 2007 года N 199/87н, которым был также утвержден порядок расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела.*

*01 декабря 2012 года Правительством Российской Федерации принято постановление № 1240 «О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации», увеличившее единовременно оплату труда адвоката с 01 января 2013 года в 1,085 раза и утвердившее Положение о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации (далее - Положение), которым утверждение порядка расчета размера вознаграждения адвоката в зависимости от сложности уголовного дела также отнесено к компетенции Минюста России совместно с Минфином России (абзац пятый пункта 23).*

*Пунктом 23 Положения определен размер вознаграждения адвоката, участвующего в уголовном деле по назначению дознавателя, следователя или суда.*

*Также этим пунктом установлено, что при определении размера вознаграждения адвоката учитывается сложность уголовного дела. При определении сложности уголовного дела учитываются подсудность (уголовные дела, рассматриваемые Верховным Судом Российской Федерации, верховными судами республик, входящих в состав Российской Федерации, и приравненными к ним судами в качестве суда первой инстанции), количество и тяжесть вменяемых преступлений, количество подозреваемых, обвиняемых (подсудимых), объем материалов дела и другие обстоятельства.*

*Оспариваемый заявителем подпункт 2 пункта 5 Порядка согласуется с предписаниями указанного пункта Положения, поскольку содержит все необходимые критерии, по которым определяется вознаграждение адвоката, и соответствует нормам Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре.*

*Закрепленный оспариваемой нормой порядок определения вознаграждения исходя из критерия предъявления обвинения по трем или более инкриминируемым преступлениям не подменяет собой правила, предусмотренного пунктом 23 Положения, а также абзацем пятым пункта 1 ранее действовавшего постановления Правительства Российской Федерации от 04 июля 2003 года № 400, устанавливающего в качестве одного из критерия для определения вознаграждения тяжесть вменяемых преступлений.*

*Верховный Суд Российской Федерации, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, приняв во внимание, в том числе доводы Министерства финансов Российской Федерации, пришёл к выводу о том, что Порядок принят в пределах предоставленных федеральным органам государственной власти полномочий. Абзац третий подпункта 2 пункта 5 Порядка не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав и свобод заявителя не нарушает.*

*Учитывая изложенное, Верховным Судом Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации принято решение от 10 февраля 2015 года № АКПИ14-1432 об отказе в удовлетворении заявления.*

*Апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 09 июня 2015 года № АПЛ15-224 оставил указанное решение Верховного Суда Российской Федерации без изменения.*

**II. Обжалование в судебном порядке ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти**

Статьёй 46 Конституции Российской Федерации закреплено право на обжалование в судебном порядке решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

В соответствии со статьёй 13 Гражданского кодекса Российской Федерации ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, может быть признан судом недействительным.

К решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций.

К действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится не рассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц осуществляется в порядке главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при обращении граждан с соответствующими требованиями в суды общей юрисдикции, в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации – при обращении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в арбитражные суды.

2.1. Об оспаривании решений, действий (бездействия) в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации

В соответствии со статьёй 255 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, оспариваемым в порядке гражданского судопроизводства, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых:

нарушены права и свободы гражданина;

созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;

на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

2.2. Об оспаривании решений, действий (бездействия) в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации

В силу части 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, если полагают, что решение или действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемое решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемые решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражные суды, давая оценку требованиям заявителей и приводимым в обоснование требований доводам, исследуют вопросы наличия либо отсутствия доказательств нарушения его прав и законных интересов заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности оспариваемыми действиями (бездействием) Министерства.

*По данным Минфина России иных решений по спорам указанной категории по состоянию на 01 июля 2015 года, кроме приведённых в обзоре за январь-сентябрь 2014 года, не имеется.*