

УДК 347.9

**ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ АРБИТРАЖНЫМ СУДАМ
ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ:
ХОЖДЕНИЕ ПО КРУГУ**
**Subject Matter Competence of Arbitration Court in Respect to Cases
of Legal Norm Acts Challenge : Walking in Circulation**

В. Б. Немцева – преподаватель кафедры гражданского и арбитражного процесса Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук

V. B. Nemtseva – Teacher of the Civil and Arbitration Procedure Department of Dostoyevsky Omsk State University



Аннотация. В статье дан обзор способов определения подведомственности арбитражным судам дел об оспаривании нормативных правовых актов, их достоинств и недостатков.

The article presents the review of the ways determining the cases of legal norm acts challenge considered by arbitration court, their merits and demerits.

Ключевые слова: подведомственность, оспаривание нормативных правовых актов, экономический спор, административное судопроизводство.

Subject matter competence, challenge of legal norm acts, economic dispute, administrative court proceedings.

Подведомственность дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражным судам неоднократно корректировалась законодателем, в частности, были испробованы следующие способы ее закрепления (в хронологическом порядке):

1) применение общих правил разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами исходя из характера спора (связь с предпринимательской и иной экономической деятельностью, что в переводе к исследуемой категории означает нарушение оспариваемым актом прав заявителя в указанной сфере деятельности) и субъектного состава участников спора (заявителем по общему прави-

лу выступает организация или индивидуальный предприниматель);

2) на возможность оспаривания нормативного акта в арбитражном суде должно быть прямо указано в законе¹ (при этом общее правило теряет свое значение);

3) определение компетенции арбитражных судов путем перечисления в процессуальном законодательстве определенных сфер экономической деятельности, регулируемых нормативными актами, оспаривание которых отнесено к компетенции арбитражных судов. При этом субъектный состав спора (правовой статус заявителя) значения не имеет в силу прямого указания закона (таким образом, компетенция арбитражных

¹ См.: О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 96-ФЗ // Парламент. газ. 2002. 27 июля.

судов в данной сфере переведена прямо в разряд специальной ввиду отказа от одного из общих критериев);

4) возврат к общему правилу (см. п. 1);

5) переход к прямому указанию закона (см. п. 2).

Регулирование компетенции арбитражных судов в данной сфере вполне может быть охарактеризовано как движение по кругу, которое само по себе достаточно красноречиво свидетельствует о наличии проблемы, разрешение которой наталкивается на вопросы общего порядка и является ярким примером столкновения интересов двух ветвей российской судебной системы.

При применении общего правила суды столкнулись с тем, что подведомственность дел об оспаривании нормативных актов, по сути, являлась альтернативной. Так, один и тот же нормативный акт мог быть предметом оспаривания как в суде, так и в арбитражном суде, в зависимости от того, имеет ли заявитель статус предпринимателя, что не исключало возможности существования противоречащих друг другу решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов в условиях различного процессуального регламента рассмотрения дел данной категории (отсутствия требования об опубликовании всех решений судов общей юрисдикции по делам данной категории, различное регулирование тождества требований и оснований для отказа в принятии заявления (прекращения производства по делу), различные подходы к определению объекта оспаривания и пр.).

С 7 августа 2002 г. по 27 июля 2010 г. и в настоящее время закреплено, что арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. Разъяснения высших судебных инстанций содержат ссылки на соответствующие законы².

С. В. Никитин подробно анализирует проблемы применения данного положения. Ученый отмечает, что отнесение оспаривания тех или иных

нормативных актов к компетенции арбитражных судов не ставится в зависимость от субъектного состава участников таких споров, то есть к компетенции арбитражного суда отнесены и заявления об оспаривании нормативных правовых актов, подаваемые физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями (например, в сфере государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию и пр.). В целом С. В. Никитин считает неудовлетворительным отсутствие в процессуальном законодательстве четких критериев разграничения компетенции судов и арбитражных судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов, характеризуя компетенцию судов как «плавающую» и пересекающуюся. По мнению ученого, предметная компетенция арбитражных судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов должна быть достаточно ограничена и предельно конкретизирована определенными видами (группами) нормативных правовых актов³.

Это предложение, на наш взгляд, при его реализации вряд ли способствовало бы тому, чтобы подведомственность дел данной категории перестала быть альтернативной. Отчасти оно было воспринято. С 27 июля 2010 г. по 30 декабря 2012 г. в п. 1 ч. 1 ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) было предусмотрено отнесение к компетенции арбитражных судов оспаривание нормативных актов в определенных сферах экономической деятельности (перечень довольно внушительный), однако и с неизбежным дополнением, исключающим оспаривание названных актов в судах общей юрисдикции, – в ч. 2 ст. 29 АПК РФ было указано, что такие акты оспариваются в арбитражном суде в том числе физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями.

Этот третий способ, в свою очередь, явился объектом критики со стороны представителей судов общей юрисдикции⁴, которые отмечали, что многие сферы деятельности, включенные в перечень, также относятся и к сфере потребле-

² См., напр.: *О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации* : постановление Пленума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 9 дек. 2002 г. № 11 ; *О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части* : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48. Доступ из СПС «Гарант».

³ См.: *Никитин С. В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : моногр. М. : РАП : Волтерс Клувер, 2010.

⁴ См.: *Соловьев В. Н.* К вопросу о распределении юрисдикционных полномочий между судами общей юрисдикции и арбитражными судами (научная полемика) // Вестн. гражд. и арбитраж. процесса. 2011. № 1.

ния, например, оспаривание нормативного регулирования тарифов на коммунальные услуги населению, оценочная деятельность, которая осуществляется не только для субъектов предпринимательской деятельности, и т. д.

Другая проблема, возникающая в связи с таким определением подведомственности, состоит в том, что нормативный акт может регулировать несколько сфер деятельности, а одни и те же нормы оказывают влияние на несколько общественных отношений (пресловутые акты, на основании которых определяется кадастровая стоимость земельных участков в сфере налогообложения). Или еще – следует ли определять сферу регулируемой деятельности для всего акта в целом или только для оспариваемых норм? Так, оспаривание положений, определяющих порядок обжалования решений Роснедвижимости, по мнению Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, относится к компетенции арбитражных судов (данные положения включены в нормативный акт, регулирующий осуществление оценочной деятельности – государственной кадастровой оценки земель)⁵.

В качестве одного из способов разрешения проблем разграничения компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции по делам об оспаривании нормативных актов в юридической литературе предлагалось вообще исключить данную категорию дел из компетенции арбитражных судов. В частности, одним из последних выдвинул соответствующие аргументы П. П. Серков, который считает, что из публичных правоотношений не может возникнуть экономический спор, поскольку экономический спор возможен только в частноправовых имущественных отношениях «между предпринимателями и организациями, являющимися сторонами различного рода контрактов и соглашений, направленных на извлечение прибыли»⁶. Анализируя объектно-субъектный состав материальных правоотношений, «возникающих в связи с экономическим спором» и «в связи с оспариванием нормативного правового акта», П. П. Серков полагает, что эти отношения «разительно контрастируют между собой», а частные интересы заявителя по делам об оспаривании нормативных правовых актов не могут при-

дать данному спору экономической направленности. Суд сопоставляет содержание оспариваемого нормативного акта и вышестоящего нормативного акта «безотносительно к тому, что при этом, возможно, затрагиваются интересы заявителя»⁷. Нетрудно отметить, что логическим следствием данных теоретических построений является исключение из компетенции арбитражных судов вообще всех дел, возникающих из публичных правоотношений.

Вместе с тем вряд ли правильно говорить о полной автономии частноправовых и публично-правовых отношений с участием субъектов экономической деятельности. Если взять конкретно дела по оспариванию нормативных правовых актов, то очевидно, что нормативный акт, регулирующий осуществление экономической деятельности, направленной на извлечение прибыли, имеет к ней непосредственное отношение. Правила, которыми руководствуются субъекты экономической деятельности, напрямую отражаются на ее результатах и возможностях. Не случайно поэтому не как формальное требование в качестве одного из условий удовлетворения требований заявителя закреплена обязанность последнего доказать факт нарушения оспариваемым актом его прав в сфере экономической деятельности. Более того, вообще трудно говорить об отношениях (материально-правовых!), которые возникают между заявителем, оспаривающим нормативный акт, и органом, издавшим данный акт, поскольку таковых не существует. Нормативный акт занимает иное место в механизме правового регулирования, нежели правоотношение, а оспаривание нормативного акта прямо отражается на тех отношениях, которые данным актом регулируются.

Отрицание компетенции арбитражных судов в данной сфере умаляет значение арбитражного правосудия в формировании практики применения нормативных актов экономической направленности и их толковании, ставит под вопрос существование арбитражных судов как таковых. Такого рода предложения вызывают недоумение – судить о содержании нормативных актов экономической направленности могут суды общей юрисдикции (причем не вникая в реальную практику их применения), а следовать та-

⁵ См.: *Решение Президиума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 5 марта 2013 г. № ВАС 6486/11*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Серков П. П. Об административно-правовых признаках экономического спора // *Адм. право и процесс*. 2013. № 2. С. 8–12.

⁷ Там же.

ким суждениям в своей практике должны арбитражные суды.

Разграничение компетенции в области оспаривания нормативных актов между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, на наш взгляд, должно отвечать следующим требованиям: 1) специализации арбитражных судов на разрешении экономических споров и применении нормативных актов экономической направленности; 2) максимальной определенности и отсутствии пересечения компетенции в целях ограничения злоупотребления правами со стороны участников процесса и исключению возможности существования противоречащих друг другу судебных актов.

Как было показано выше, разделение судебной системы страны на ветви (общей и арбитражной юрисдикции в частности) приводит к такого рода издержкам, что полностью исключить пересечение компетенции (и не только по делам об оспаривании нормативных актов) вряд ли возможно, не ставя вопрос об объединении судебной системы. В связи с этим необходимо выбирать такой вариант, который бы в максимальной степени реализовывал указанные задачи, и по возможности нивелировать возможные негативные последствия путем согласования процессуальных норм ГПК РФ и АПК РФ.

В частности, на наш взгляд, последний из принятых Государственной Думой вариантов (он же и первый вариант действующего АПК РФ) позволяет гибко учитывать соответствующие требования. Максимально полно этого можно было бы достичь, если бы законодатель в каждом принятом законе экономической направленности разъяснял, в какой орган могут быть оспорены положения этого закона и основанные на них подзаконные акты. В некоторых случаях вполне можно допустить и отступление от правила о субъектном составе спора.

В целом же снять остроту проблемы могла бы унификация процессуальных норм, регулирующих оспаривание нормативных актов и практики их применения (о предмете оспаривания – неопубликованных или утративших силу нормативных актов, о невозможности оспаривать акты, однажды оспоренные в том или ином суде независимо от доводов заявителя (за исключением изменения закона, на соответствие которому оспаривается нормативный акт) и при отсутствии тождества заявителей). Для реализации же этого правила требуется публиковать все решения судов общей юрисдикции по делам данной категории и в полном объеме, в том числе в случае отказа в удовлетворении требований заявителя, как это сделано в арбитражном процессе.