

КАК ОСПАРИВАТЬ НПА

ТОЛКОВАНИЕ
РАСШИРЕНО

Большинство экспертов отнеслось к Постановлению Пленума ВАС РФ № 58 довольно скептически, говоря о том, что каких-либо весомых, значимых подходов к толкованию действующего регулирования оно не принесло, только стало одним из очередных этапов соперничества двух высших судебных инстанций.

Ни для кого не является секретом, что вопрос подведомственности арбитражных судов и судов общей юрисдикции – один из ключевых вопросов современного российского судопроизводства. Подведомственность имеет своей задачей определение круга дел, разрешение которых законом отнесено к компетенции определенного государственного органа или общественной организации. Судебная подведомственность очерчивает круг дел, входящих в компетенцию суда общей юрисдикции и арбитражного суда, рассматриваемых в рамках судопроизводства.

В силу ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита принадлежащих ему прав и свобод. Это конституционное положение является определяющим для закрепления института подведомственности в процессуальном законодательстве. Поэтому необходимо сказать о том, что Постановление № 58 стало в своем роде палочкой-выручалочкой (и в первую очередь для коллег-юристов), так как дало расширительное толкование вопроса оспаривания нормативных правовых актов (НПА), подведомственных арбитражным судам.

Важным в комментируемом Постановлении является определение характеристики и признаков НПА. Дело в том, что понятие нормативно-правового акта законодательно не определено, но в актах высших судов мы встречаем признаки, позволяющие признать НПА таковым (п. 9 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48). Так, признаками нормативно-правового акта являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В Постановлении № 58 Пленум ВАС РФ толкует данное понятие несколько шире, добавляя ко всему вышеизложенному еще и нормы, которыми вводятся в действие, изменяются или отменяются действующие правовые нормы. В том числе к НПА рекомендует относить положения нормативного характера, которые могут быть включены в утвержденные нормативным правовым актом приложения.

Благодаря этому разрешен давний вопрос отнесения к НПА генеральных планов поселений и городских округов, схем территориального планирования, а также возможности и оснований отнесения к НПА решений органов власти в сфере ценообразования и нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Что же касается решений уполномоченного органа государственной власти в области государственного регулирования тарифов, иного органа, осуществляющего публичные полномочия, об утверждении индивидуальных тарифов для конкретных субъектов или касающихся конкретных объектов, а также содержащих иные конкретные параметры, такие решения не являются нормативными правовыми актами. Однако арбитражный суд может признать данные решения НПА, если установит, что они распространяются на неопределенный круг лиц.

Особое внимание в Постановлении № 58 уделено вопросу подведомственности споров (в связи с внесенными поправками в АПК РФ), рассматриваемых арбитражными судами. Теперь при приеме заявления по производству суда будут весьма тщательно проверять, есть ли в законе прямое указание на возможность его обжалования в арбитражном суде или нет.

Если арбитражный суд установит, что не имеется федерального закона, в соответствии с которым рассмотрение дела об оспаривании такого НПА отнесено к его компетенции, то на основании п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ он прекратит производство по делу, за исключением случаев, когда заявление об оспаривании этого акта уже подавалось в суд общей юрисдикции и не было им рассмотрено по существу со ссылкой на неподведомственность соответствующего дела судам общей юрисдикции.

Кроме того, решение вопроса о подведомственности спора арбитражному суду напрямую зависит и от статуса заявителя, так как закон может ставить подведомственность спора в зависимость от него. Например, если федеральный закон предусматривает обжалование в арбитражном суде нормативных правовых актов организациями и индивидуальными предпринимателями (ч. 3 ст. 54 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»), то обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим



Принятое Пленумом ВАС РФ Постановление от 30.07.2013 № 58 разъяснило процессуальные особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов в целях обеспечения единообразных подходов к их разрешению арбитражными судами. Предлагаем вашему вниманию две точки зрения на основные положения данного Постановления.

НПА вправе именно эти лица. Или же если в федеральном законе прямо указано на возможность обжалования в арбитражном суде нормативного правового акта любым лицом, в том числе и гражданином, не имеющим статуса индивидуального предпринимателя, то дело об оспаривании такого акта также подлежит рассмотрению в арбитражном суде независимо от статуса заявителя (п. 2 ст. 43.4 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», п. 4.2 ч. 1 ст. 33 АПК РФ).

Пленум ВАС РФ в Постановлении № 58 также дал весьма подробные разъяснения, касающиеся соблюдения предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 193 АПК РФ требований к форме и содержанию заявления об оспаривании нормативного правового акта.

В заявлении о признании НПА недействующим необходимо будет указать, какие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности нарушаются оспариваемым актом или его отдельными положениями, в чем заключается нарушение или угроза нарушения прав и законных интересов заявителя, либо какие обязанности, по его мнению, на него незаконно возлагаются оспариваемым актом, либо в чем состоят иные препятствия для осуществления заявителем предпринимательской или иной экономической деятельности. Помимо этого, в заявлении о признании НПА недействующим должно быть указано название нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на ответственность которому надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения.

Еще одно положение, на которое следует обратить внимание, касается заявлений с требованиями о признании недействующим акта, в котором содержатся и нормативные, и ненормативные правовые нормы. В этом случае Пленум ВАС РФ разъяснил судам возможность выделения требования об оспаривании такого акта в части положений ненормативного характера в отдельное производство и рассмотрения его в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ. Но делать это следует лишь в случае, когда раздельное рассмотрение требований будет соответствовать целям эффективного правосудия.

Юлия Крыгина,
ведущий юрист «МаркТриор»,
г. Москва

мативным относиться не должны, суды признавали таковыми. Так, ВАС РФ в июне 2012 года отказал в удовлетворении заявления о признании недействующим абз. 5 Письма Минфина России от 05.09.2006 № 03-06-02-02/120.

Пленум ВАС РФ в Постановлении № 58 более четко изложил разъяснения по поводу отдельных видов правовых актов, относятся ли они к нормативным в принципе и относятся ли их оспаривание к подведомственности арбитражных судов. В частности, акты органов власти и иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территорий (охранных, защитных), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд ВАС РФ отнес к НПА (п. 1.1 Постановления № 58). Оспорить вышеуказанные акты можно в порядке главы 24 АПК РФ.

Также ВАС РФ расширил границы судебного усмотрения в отношении актов в сфере установления тарифов на электроэнергию. По общему правилу решения об утверждении тарифов для конкретного субъекта или объекта судами следует рассматривать как ненормативные акты. Но если суд установит, что такие акты распространяются на неопределенный круг лиц, то он может признать их нормативными, и соответственно порядок оспаривания такого акта будет иным.

Поскольку новые положения были внесены в Постановление № 58 из-за поправок в АПК РФ в части сужения подведомственности споров рассматриваемой категории арбитражным судам, при решении вопроса о приеме поступившего заявления к производству суды будут тщательно проверять, есть ли соответствующая оговорка в законе или нет. Если в процессе рассмотрения дела выяснится, что нормы федерального закона, который относил бы вопрос об оспаривании нормативного акта к подведомственности арбитражного суда, отсутствуют, то производство по делу подлежит прекращению. Правда, из этого правила есть исключение – ситуация, когда заявление об оспаривании данного нормативного акта уже подавалось в суд общей юрисдикции и не было рассмотрено им по существу со ссылкой на неподведомственность. По мнению Пленума ВАС РФ, данное разъяснение обеспечивает реализацию права на судебную защиту, гарантированного Конституцией РФ и Европейской конвенцией по правам человека.

Кроме того, при решении вопроса о подведомственности спора арбитражному суду большую роль играет и статус заявителя, так как закон может ставить подведомственность спора в зависимость от него.

В Постановлении № 58 выделены три категории споров в зависимости от статуса субъекта, инициировавшего их:

1. Дела об оспаривании нормативных актов, которые оспаривать в суде имеют право только определенные субъекты (п. 2.3 Постановления № 58). В качестве примера приводится Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», который предоставляет право оспаривания нормативных актов в соответствующей области организациям и индивидуальным предпринимателям (ч. 3 ст. 54 указанного Закона).

2. Дела об оспаривании нормативных актов, которые вправе инициировать любое лицо, чьи права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности затрагиваются оспариваемым актом. Сюда же относятся и дела о признании недействующими нормативных актов, принятых органами местного самоуправления. Требование единое: заявитель должен указать, какие его права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности затрагиваются данным актом (п. 2.3, 2.4 Постановления № 58).

3. Дела, которые вправе инициировать любой субъект, в том числе и физическое лицо, не имеющее статуса индивидуального предпринимателя. Но на такую возможность обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим должно быть прямо указано в федеральном законе (п. 2.3 Постановления № 58).

В соответствии с комментируемым Постановлением в заявлении о признании нормативного акта недействующим необходимо будет указать, какие конкретные права и законные интересы заявителя ущемляются или какие обязанности дополнительно налагаются на него оспариваемым актом. Также необходимо указать, на соответствие какому нормативному акту большей юридической силы суду следует проверить оспариваемый акт или его отдельные положения. При этом судья вправе предложить заявителю уточнить конкретные эталонные нормы акта, имеющего большую юридическую силу, которым оспариваемый акт противоречит (п. 3.1 Постановления № 58).

Артур Сабитов,
юрист,
юридическая фирма «Юст»,
г. Москва

СТАТУСЫ СПОРА
И ЗАЯВИТЕЛЯ
СВЯЗАНЫ

Пленум ВАС РФ в Постановлении № 58 разъяснил судам, по каким критериям необходимо определять нормативные акты и как разрешать дела о признании их недействительными. Проект постановления Пленума ВАС РФ № 58 был размещен в марте этого года, но в процессе обсуждения судебным сообществом в него были внесены серьезные изменения. Это связано с тем, что в июне этого года в положения АПК РФ, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел об оспаривании нормативных актов, также были внесены изменения (Федеральный закон от 07.06.2013 № 126-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»). Согласно изменениям арбитражному суду подведомственны только те дела об оспаривании нормативных актов, о которых есть специальная оговорка в федеральном законе.

Согласно п. 1.1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ за арбитражными судами закреплено рассмотрение дел по заявлениям об оспаривании НПА, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если рассмотрение таких дел в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда. Однако российское законодательство не содержит определений и понятий нормативного и правового акта. С принятием комментируемого Постановления № 58 данная проблема решена, понятие НПА теперь закреплено на уровне разъяснений в данном Постановлении.

Хотелось бы отметить, что проблема с необходимостью определения того, является ли акт нормативно-правовым или нет, возникла не на пустом месте. Часто этот вопрос является главным при рассмотрении дела. И не раз правовые акты, которые по своему статусу к нор-