

УДК 347.9

DOI: 10.34670/AR.2024.60.90.003

## Развитие института подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля

**Макейкин Николай Александрович**

Аспирант,  
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского,  
644077, Российская Федерация, Омск, пр. Мира, 55А;  
e-mail: makeikinn@mail.ru

### Аннотация

В статье проводится анализ института подведомственности арбитражных судов по рассмотрению дел в сфере нормоконтроля. Выявляются предпосылки и особенности его развития на разных этапах. Делается вывод о необходимости наделения арбитражных судов полномочиями по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов ниже федерального уровня, для чего необходима разработка новых специальных критериев подведомственности дел административного производства. Последовательные реформы системы судостройства и процессуального законодательства позволяют предположить об их направленности на создание системы административных судов и попытке решения более общей проблемы подведомственности дел административного производства. Тем не менее до настоящего времени данная концепция не реализована по разным причинам, но, как представляется, в том числе по причине сложности выделения предметной компетенции судов по делам административного производства на основе известных моделей разграничения подведомственности с учетом необходимости соблюдения принципов доступности правосудия, правовой определенности, специализации судов и особенностей судопроизводства, о чем достаточно красноречиво свидетельствует многократное изменение подведомственности дел об оспаривании НПА. При этом, следуя последовательной правовой позиции КС РФ, наделение арбитражных судов полномочиями по рассмотрению дел об оспаривании НПА ниже федерального уровня будет способствовать достижению конституционно значимых целей. Решение сложившейся ситуации может быть найдено путем разработки новых специальных критериев подведомственности дел административного производства, форм их законодательного закрепления и конструирование на этой основе соответствующих моделей распределения судебных дел внутри судебной системы.

### Для цитирования в научных исследованиях

Макейкин Н.А. Развитие института подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 11А. С. 20-31. DOI: 10.34670/AR.2024.60.90.003

### Ключевые слова

Подведомственность, оспаривание нормативных правовых актов, административные суды, судебная реформа, законодательство.

## Введение

Вопросы распределения дел между судами вызывали дискуссию в научном сообществе и проблемы в правоприменительной практике с самого начала формирования современной российской судебной системы и продолжают быть актуальными до настоящего времени.

В настоящей статье предпринята попытка анализа развития правового института, регулирующего подведомственность арбитражных судов по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов (далее – НПА), с целью выявления особенностей его развития.

Методологической основой исследования явились общенаучные методы познания, а также специальные методы: системно-структурный, формально-юридический и сравнительно-исторический.

## Основная часть

Предпосылки. Установленное статьей 46 Конституции РФ<sup>1</sup> право обжаловать в суд любые решения и действия органов и их должностных лиц предполагало необходимость распределения дел внутри новой судебной системы, формирование которой основывалось как на новых положениях Конституции РФ, так и на положениях законодательства советского периода, регулирующего процессуальные правоотношения в сфере экономического правосудия.

Факт закрепления в статье 9 Закона СССР № 1163-Х<sup>2</sup>, пункте 3 статьи 9 Закона СССР № 7284-ХІ<sup>3</sup> полномочий государственного арбитража проверять и признавать недействующими акты государственных органов, изданные с нарушением требований законодательства, свидетельствует об осознании законодателем потребности в специализированном правосудии в сфере государственного управления экономическими отношениями.

В совместном постановлении Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ № 12/12<sup>4</sup> был сформулирован подход, согласно которому, в случае отсутствия установленной законом исключительной компетенции или определения подведомственности альтернативно, следует руководствоваться субъектным составом участников и характером правоотношений (общее правило), если иное не предусмотрено федеральным законом (исключение).

В пункте 3 отдельно указано, что к подведомственности арбитражных судов не относятся споры, если хотя бы одной из сторон является гражданин, не имеющий статуса предпринимателя, споры из договоров международной перевозки грузов с органами транспорта так как это предусмотрено пунктом 2 статьи 25 ГПК РСФСР<sup>5</sup>, а также инвестиционные споры, указанные в статье 9 Закона РСФСР № 1545-1<sup>6</sup>, если иное не установлено законом или

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)

<sup>2</sup> Закон СССР от 30.11.1979 № 1163-Х «О Государственном арбитраже в СССР» (ред. от 30.12.1987, утратил силу 12.12.1991) // [Электронный ресурс] Ведомости ВС СССР, 1979, № 49, ст. 844

<sup>3</sup> Закон СССР от 30.06.1987 № 7284-ХІ «О государственном предприятии (объединении)» (ред. от 30.06.1987, утратил силу 07.03.1991) // [Электронный ресурс] Ведомости ВС СССР, 1987, N 26, ст. 385

<sup>4</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.08.1992 № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»

<sup>5</sup> Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 11.06.1964 (утратил силу 01.07.2003)

<sup>6</sup> Закон РСФСР от 04.07.1991 № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР» (утратил силу 13.07.1999) «КонсультантПлюс».

соглашением сторон.

Таким образом, с самого начала становления современной российской судебной системы разграничение предметной компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами осуществлялось на основе общего правила путем одновременного применения двух критериев (субъектный состав и характер правоотношений) в сочетании с исключениями, установленные отраслевым законодательством, которые общему правилу могли противоречить.

АПК РФ 1992<sup>7</sup> и 1995<sup>8</sup> не было предусмотрено полномочий арбитражных судов по рассмотрению дел в сфере нормоконтроля.

ВС РФ был сформулирован подход, что требование о признании незаконным акта, носящего нормативный характер, неподведомственно арбитражному суду вне зависимости от статуса заявителя<sup>9</sup>, а также в случае спора по поводу компетенции органов публичной власти<sup>10</sup>, но в практике арбитражных судов имели место случаи рассмотрения таких дел.

В частности, ФАС ЗСО<sup>11</sup> суд аргументировал свою позицию тем, что статья 13 ГК РФ<sup>12</sup> предусматривает возможность признания судом недействительным нормативного акта государственного органа, когда это предусмотрено законом, а отнесение статьей 13 ФЗ № 41<sup>13</sup> рассмотрение данных споров именно арбитражным судом не противоречит статье 22 АПК РФ 1995, поскольку приведенный там перечень категорий споров не является исчерпывающим, и федеральным законом к подведомственности арбитражного суда могут быть отнесены и другие дела.

Такое противоречие, как представляется, сложилось под влиянием практической необходимости рассмотрения арбитражными судами дел в сфере нормоконтроля, что обусловлено их специализацией.

Таким образом, объективными предпосылками становления института подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля выступали: 1) советское законодательство; 2) необходимость реализации положений Конституции РФ; 3) практическая необходимость рассмотрения арбитражными судами таких дел.

Проблема регулирования подведомственности дел в сфере судебного нормоконтроля стала предметом конституционного контроля.

В постановлении КС РФ от 16.06.1998 № 19-П<sup>14</sup> был сформулирован подход, что полномочия судов общей юрисдикции и арбитражных судов по осуществлению абстрактного нормоконтроля могут устанавливаться только федеральным конституционным законом, определяющим виды НПА, подлежащих проверке судами, правила о предметной,

---

<sup>7</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, утв. ВС РФ 05.03.1992 № 2447-1 (утратил силу 01.07.1995)

<sup>8</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 05.05.1995 № 70-ФЗ (утратил силу 01.09.2002)

<sup>9</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.10.1995 (извлечение)

<sup>10</sup> Определение Верховного Суда РФ от 03.04.1997 № 13-Г97-1

<sup>11</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26.11.1997 № Ф04/1492-314/А70-97 по делу № А70-03-11-281/97

<sup>12</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 12.08.1996)

<sup>13</sup> Федеральный закон от 14.04.1995 № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» (ред. от 14.04.1995, утратил силу 31.12.2010)

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»

территориальной и инстанционной подсудности таких дел, субъекты, управомоченные обращаться в суд с требованием о проверке законности актов, обязательность решений судов по результатам проверки акта для всех правоприменителей по другим делам.

Названное постановление КС РФ стало знаковым событием для дальнейшего развития института подведомственности дел в сфере нормоконтроля, а необходимость его детальной регламентации была отчасти воспринята законодателем.

Новые АПК РФ<sup>15</sup> и ГПК РФ<sup>16</sup> уже содержали специальные положения, определяющие порядок распределения дел о признании недействующими НПА между судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основе сложившейся модели подведомственности (общее правило в сочетании со специальными исключениями).

В пункте 3 части 1 статьи 22, статье 245 ГПК РФ было предусмотрено, что суды общей юрисдикции рассматривают дела об оспаривании НПА по заявлениям граждан, организаций, прокурора, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов.

Подведомственность арбитражных судов в сфере нормоконтроля закреплена статьей 29 АПК РФ, редакция которой претерпевала неоднократные изменения, которые можно разделить на несколько периодов.

1. 07.08.2002 – 31.10.2010 Первоначальная редакция статьи 29 АПК РФ предусматривала, что арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании НПА, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

К таким специальным нормам, в частности, относились положения федеральных законов, регулирующих вопросы установления тарифов, НПА в области таможенного дела, налоговых органов, защиты конкуренции, рекламы и др.

Следует также отметить, что часть 1 статьи 251 ГПК РФ и часть 1 статьи 192 АПК РФ предполагали право на обращение с заявлениями об оспаривании НПА как граждан, так и организаций.

Таким образом, первоначальная модель распределения дел об оспаривании НПА не была сориентирована на субъектный состав, а предполагала закрепление подведомственности нормами отраслевого законодательства, которые должны были быть применены в каждом конкретном деле, чтобы определить компетентный суд.

Количество таких норм со временем увеличивалось, но юридико-техническая форма закрепления правил подведомственности отраслевым законодательством не отличалась ни единообразием подходов, ни логичностью изложения.

Отсутствие определенности и выборочный подход законодателя к подведомственности дел об оспаривании НПА подвергались критике в научной литературе, в связи с чем предлагалось как передать все дела в сфере нормоконтроля судам общей юрисдикции, поскольку при рассмотрении таких дел решаются только вопросы права [Власова, 2003], так и наделить арбитражные суды полномочиями по проверке всех НПА в сфере экономической деятельности, так как они в данной сфере более компетентны [Гриневич, 2010].

---

<sup>15</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

<sup>16</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

Сложившаяся ситуация создавала проблемы в правоприменительной практике, когда одинаковые споры могли быть рассмотрены разными судами (альтернативная подведомственность) или с разным результатом (отсутствие единообразия), а также когда в принятии заявления могло быть отказано во всех судах (отрицательная подведомственность), что было связано с необходимостью дополнительного применения специальных норм, которые могли меняться (плавающая подведомственность).

ВС РФ последовательно занимал позицию буквального толкования норм отраслевого законодательства и обращал внимание, что суды общей юрисдикции не вправе рассматривать и разрешать дела об оспаривании НПА, *только* когда федеральным законом их рассмотрение прямо отнесено к ведению арбитражных судов (пункт 11 постановления Пленума ВС РФ от 20.01.2003 № 2<sup>17</sup> и пункт 1 постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48<sup>18</sup>).

ВАС РФ предпринял попытку решения сложившейся ситуации в информационном письме от 13.08.2004 № 80<sup>19</sup>, в котором были даны разъяснения, уточняющие правила подведомственности дел в сфере нормоконтроля вне зависимости от субъектного состава участников споров.

ВАС РФ указал, что положения статей 46 и 52 ФЗ № 154<sup>20</sup>, предполагающие альтернативную подведомственность, тем не менее относят к компетенции арбитражных судов все дела об оспаривании НПА органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, по заявлениям как организаций, так и граждан (пункты 9, 10).

Также ВАС РФ фактически определил исключительную подведомственность арбитражных судов по делам об оспаривании тарифов на электрическую и тепловую энергию, так как данные НПА во всех случаях относятся к сфере экономической деятельности и статьей 7.1 ФЗ № 41<sup>21</sup> все споры в этой сфере отнесены к исключительной компетенции арбитражных судов (пункт 11), а также по делам об оспаривании НПА в области таможенного дела, так как в пункте 4 статьи 5 ТК РФ<sup>22</sup> отсутствует указание на субъектный состав участников правоотношений, из которых возник спор, как критерий определения подведомственности (пункт 12).

Тенденция к расширению подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля была продолжена ВАС РФ в постановлении от 30.06.2008 № 30<sup>23</sup>, в пункте 15 которого

---

<sup>17</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»

<sup>18</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»

<sup>19</sup> Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.08.2004 № 80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

<sup>20</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

<sup>21</sup> Федеральный закон от 14.04.1995 № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» (ред. от 07.07.2004)

<sup>22</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (ред. от 28.05.2003, утратил силу 29.12.2010)

<sup>23</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» (ред. от 30.06.2008)

указывалось, что с учетом системного толкования положения подпункта «а» пункта 6 части 1 статьи 23 ФЗ № 135<sup>24</sup> предполагается право иных лиц, помимо антимонопольных органов, обращаться в арбитражный суд с требованиями об оспаривании НПА, противоречащих антимонопольному законодательству.

Таким образом, развитие института подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля начиная с 2002 характеризуется влиянием таких факторов как практическая необходимость и неопределенность правового регулирования, а также активной позицией ВАС РФ, направленной на расширение подведомственности арбитражных судов.

В научной литературе в целом был сформулирован подход, согласно которому расширение подведомственности арбитражных судов по делам об оспаривании НПА способствует решению известных проблем в сфере нормоконтроля.

И.А. Приходько отмечал важность практики и опыта правоприменения соответствующих НПА в конкретных спорах, поэтому наделение арбитражных судов компетенцией рассматривать все дела об оспаривании НПА в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности будет способствовать доступности правосудия [Приходько, 2005].

С.В. Никитин, критически оценивая расширительное толкование норм отраслевого законодательства, предложил конкретизировать правила подведомственности в соответствии с групповым признаком, что позволит очертить круг НПА, которые могут быть оспорены в арбитражном суде [Никитин, 2010]. Данный подход был воспринят законодателем.

2. 01.11.2010 – 11.01.2013 ФЗ № 228<sup>25</sup> изменил редакцию статьи 29 АПК РФ, согласно которой к подведомственности арбитражных судов по рассмотрению дел в сфере нормоконтроля были отнесены НПА очень многих сфер экономических правоотношений, перечень которых не являлся закрытым (пункт 1 части 1).

Представляя законопроект № 211568-5<sup>26</sup> Председатель ВАС РФ А.А. Иванов пояснил, что целью изменений является установить правило распределения споров по поводу НПА по предметному критерию в тех сферах, где есть судебная практика по конкретным делам, например дела по железнодорожной перевозке грузов, о чем просили многие экономические ведомства.

3. 11.01.2013 – 06.06.2013 ФЗ № 317<sup>27</sup> была продолжена тенденция расширения подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля и новая редакция статьи 29 АПК РФ получила очень широкую формулировку: в арбитражный суд могли быть поданы заявления об оспаривании НПА, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

При этом изначально законопроект № 124099-6<sup>28</sup> предусматривал иную редакцию, согласно которой подведомственность арбитражных судов в сфере нормоконтроля предлагалось

---

<sup>24</sup> Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 29.04.2008)

<sup>25</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»

<sup>26</sup> Проект федерального закона № 211568-5 «О внесении изменений в статьи 29 и 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

<sup>27</sup> Федеральный закон от 30.12.2012 № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

<sup>28</sup> Проект федерального закона № 124099-6 «О внесении изменений в статьи 29 и 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

ограничить, когда федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда рассмотрение таких дел, т.е. возврат к первоначальной редакции 2002

Ко второму чтению по инициативе ВАС РФ редакция изменилась и в результате компетенция арбитражных судов была сформулирована самым широким образом.

4. 07.06.2013 – 05.08.2014 ФЗ № 126<sup>29</sup> редакция статьи 29 АПК РФ была дополнена указанием на то, что рассмотрение дел об оспаривании НПА должно быть отнесено к компетенции арбитражного суда федеральным законом.

Полномочный представитель Президента РФ в ГД РФ В. Минх, представляя законопроект № 242497-6<sup>30</sup>, обратил внимание на расширительное толкование положений статьи 29 АПК РФ в части определения «хозяйственной проблематики» спора, а новая редакция даст формальный критерий разграничения подведомственности и позволит исключить ситуацию, когда одни и те же дела рассматриваться и арбитражными судами, и судами общей юрисдикции.

После вступления в силу поправок Пленум ВАС РФ принял постановление от 30.07.2013 № 58<sup>31</sup>, в котором разъяснил случаи, когда дела об оспаривании НПА подлежат рассмотрению арбитражным судом, если положения специальных федеральных законов, определяющих подведомственность арбитражных судов, сформулированы неопределенно или альтернативно, а также случаи, когда дело подлежит рассмотрению в арбитражном суде независимо от субъектного состава.

Таким образом, развитие института подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля в период 2002 – 2013 характеризовалось расширением предметной компетенции арбитражных судов при активной роли ВАС РФ, которая выражалась как в законодательной инициативе, так и в расширительном толковании норм отраслевого законодательства, но в итоге произошел возврат к первоначальной модели.

Такой возврат снова актуализировал известные проблемы и противоречия. В этой связи следует согласиться с В.Б. Немцевой, которая отмечала, что регулирование компетенции арбитражных судов в сфере нормоконтроля 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 [Немцева, 2013, 73].

Каждая новая модель разграничения подведомственности в сфере нормоконтроля выступала поводом для обсуждения общих принципов и критериев разграничения дел внутри судебной системы.

Предлагалось отказаться от такого критерия, как субъектный состав, если возможно закрепить четкого критерия подведомственности дела, исходя из определения его характера как связанного с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности [Бурачевский, 2008].

При этом слишком широкая компетенция арбитражных судов в сфере нормоконтроля

---

<sup>29</sup> Федеральный закон от 07.06.2013 № 126-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

<sup>30</sup> Проект федерального закона № 242497-6 «О внесении изменений в статьи 29 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

<sup>31</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»

критиковалась, так как позволила фактически распространить понимание «экономической сущности» чуть ли не на все сферы общественной жизни [Соловьев, 2011], что допускает возможность наличия самостоятельных заявлений от гражданина и юридического лица (например, в отношении оспаривания тарифов) [Дивин, 2013].

Сложившаяся ситуация была решена кардинальным образом в связи с ликвидацией ВАС РФ.

5. С 06.08.2014 изменениями ФЗ № 186<sup>32</sup> определены полномочия только Суда по интеллектуальным правам по рассмотрению дел об оспаривании НПА федеральных органов исполнительной власти в исчерпывающем перечне сфер, регулирующих вопросы интеллектуальной собственности.

При этом новая редакция части 1 статьи 192 АПК РФ сохранила подход, когда дела об оспаривании НПА подлежат рассмотрению Судом по интеллектуальным правам независимо от субъектного состава.

Также ФЗ №143<sup>33</sup> были внесены изменения в те федеральные законы, которые относили рассмотрение дел об оспаривании определенных НПА к подведомственности арбитражных судов.

В результате в настоящее время ВС РФ является судом первой инстанции по рассмотрению подавляющего большинства дел об оспаривании НПА федерального уровня, а суды субъектов РФ и районные суды общей юрисдикции – всех дел об оспаривании НПА ниже федерального уровня.

Как справедливо отмечает И.М. Евлоев, подобное разрубание «гордиева узла» создаст проблему квалифицированного рассмотрения специфичных дел, что имело бы смысл при создании системы административных судов, которые бы могли внутри себя осуществлять специализацию по предметному принципу без передачи части компетенции иным судам [Евлоев, 2014].

Отметим также, что реформа системы судостройства и последующее изменение законодательства в 2014, реформа 2018, связанная с исключением термина «подведомственность» (но сохранившая его в статье 22.3 КоАП РФ<sup>34</sup> и статье 17 КАС РФ<sup>35</sup>) и конституционная реформа 2020, направленная на исключение из части 2 статьи 118 Конституции РФ арбитражного судопроизводства и ликвидацию конституционных (уставных) судов субъектов РФ, могут быть охарактеризованы в качестве последовательного движения к созданию системы административных судов и пересмотру правил распределения внутри судебной системы дел административного производства.

Такой подход предполагает, что дела административного производства (в первую очередь, дела об оспаривании НПА) принципиально не свойственны правовой природе арбитражной юрисдикции [Серков, Михалева, 2013, 11].

В этой связи следует констатировать, что начиная с 2014 проблемы регулирования

---

<sup>32</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»

<sup>33</sup> Федеральный закон от 04.06.2014 № 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»

<sup>34</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

<sup>35</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ



подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля были включены в более общую проблему подведомственности дел административного производства, решение которой предполагало распределения дел внутри судебной системы по видам судопроизводства.

Вопросы осуществления арбитражными судами нормоконтроля снова стали предметом конституционного контроля. В постановлении КС РФ от 06.12.2017 № 37-П<sup>36</sup> орган конституционного контроля, повторяя правовую позицию 1998, указал, что изменение подведомственности арбитражных судов по рассмотрению дел об оспаривании НПА не затронули полномочия арбитражного суда при рассмотрении конкретного дела отказать в применении НПА, противоречащего НПА большей юридической силы. Иное понимание умаляло бы единство судебной системы, сужало бы компетенцию арбитражных судов по сравнению с судами общей юрисдикции, а также ухудшало бы положение стороны разбирательства в арбитражном суде.

Анализируя названное постановление, В.В. Ярков, И.Н. Спицин делают вывод, что в настоящее время в системе действующего правового регулирования и практики рассмотрения дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами сосуществуют прямой абстрактный и косвенный казуальный нормоконтроль [Ярков, Спицин, 2018, 565].

Таким образом, КС РФ, проявляя последовательность, снова обратил внимание на важность судебного нормоконтроля для достижения конституционно значимых целей, осуществляемого в том числе арбитражными судами.

При этом в настоящее время арбитражные суды в силу пункта 2 части 1 статьи 29 АПК РФ в рамках административного производства рассматривают дела об оспаривании действий и ненормативных актов региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а в силу части 2 статьи 120 Конституции РФ обязаны оценивать НПА таких органов в рамках косвенного казуального нормоконтроля, но лишены полномочий осуществлять их прямой абстрактный нормоконтроль, что, как представляется, не способствует доступности правосудия.

НПА уровня ниже федерального регулируют широкий круг правоотношений в очень многих сферах, вытекающие из которых споры можно охарактеризовать исключительно как экономические (например, тарифное регулирование, инвестиционная деятельность, управление имуществом и др.), участниками которых являются преимущественно или исключительно субъекты предпринимательской деятельности.

В этой связи действующая модель правового регулирования подведомственности арбитражных судов, следуя последовательной правовой позиции КС РФ, не способствует достижению конституционно значимых целей и препятствует усилению специализации арбитражных судов, что неизбежно приведет к проблемам в правоприменительной практике.

## Заключение

Создание института подведомственности арбитражных судов в сфере нормоконтроля имело исторические и практические предпосылки и с самого начала предполагало необходимость

---

<sup>36</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2017г. № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.Г. Жукова»

применения наряду с общими правилами подведомственности, установленными процессуальным законодательством, специальных норм отраслевого законодательства.

Период 2002 – 2013 характеризуется влиянием таких факторов как практическая необходимость и неопределенность правового регулирования, а также активной позицией ВАС РФ, связанной с расширительным толкованием норм отраслевого законодательства и законодательной инициативой, направленных на расширение подведомственности арбитражных судов.

Каждая новая модель разграничения подведомственности в сфере нормоконтроля вызывала обоснованную критику и выступала поводом для обсуждения общих принципов и критериев разграничения дел внутри судебной системы, что в итоге привело к радикальному решению проблем подведомственности.

Проведенная в 2014 судебная реформа, с одной стороны, полностью исключила из предметной компетенции арбитражных судов дела об оспаривании НПА даже в такой сфере как тарифное регулирование, которая традиционно относилась к исключительному ведению арбитражных судов, а с другой стороны, сохранила за Судом по интеллектуальным правам (также как за Судебной коллегией по делам военнослужащих) полномочия по судебному нормоконтролю в пределах своей узкой специализации.

Последовательные реформы системы судостроительства и процессуального законодательства позволяют предположить об их направленности на создание системы административных судов и попытке решения более общей проблемы подведомственности дел административного производства.

Тем не менее до настоящего времени данная концепция не реализована по разным причинам, но, как представляется, в том числе по причине сложности выделения предметной компетенции судов по делам административного производства на основе известных моделей разграничения подведомственности с учетом необходимости соблюдения принципов доступности правосудия, правовой определенности, специализации судов и особенностей судопроизводства, о чем достаточно красноречиво свидетельствует многократное изменение подведомственности дел об оспаривании НПА.

При этом, следуя последовательной правовой позиции КС РФ, наделение арбитражных судов полномочиями по рассмотрению дел об оспаривании НПА ниже федерального уровня будет способствовать достижению конституционно значимых целей.

Решение сложившейся ситуации может быть найдено путем разработки новых специальных критериев подведомственности дел административного производства (в том числе и прежде всего в отношении дел в сфере судебного нормоконтроля), форм их законодательного закрепления и конструирование на этой основе соответствующих моделей распределения судебных дел внутри судебной системы.

## Библиография

1. Бурачевский Д.В. Характер дела как основной фактор специализации арбитражных судов // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 12. С. 27.
2. Власова М. Некоторые вопросы подведомственности и подсудности дел об оспаривании нормативных правовых актов в свете ГПК РФ // Современное право. 2003. № 3.
3. Грикевич О.А. Вопросы подведомственности и подсудности дел об оспаривании нормативных правовых актов по ГПК РФ и АПК РФ // Юрист. 2010. № 10. С. 59-64.
4. Дивин И.М. Дела об оспаривании нормативных правовых актов: к решению проблемы разграничения подведомственности // Закон. 2013. № 5. С. 140-144.

5. Евлоев И.М. Совершенствование судебного нормоконтроля и его перспективы в свете объединения высших судов // *Российский судья*. 2014. № 7. С. 41-44.
6. Немцева В.Б. Подведомственность арбитражным судам дел об оспаривании нормативных правовых актов: хождение по кругу // *Вестник Омской юридической академии*. 2013. № 2 (21). С. 72-75.
7. Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М.: Волтерс Клувер, 2010. 304 с.
8. Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб., 2005. 672 с.
9. Серков П.П., Михалева Н.В. К вопросу о разграничении юрисдикционных полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению административных дел и дел об административных правонарушениях // *Российское правосудие*. 2013. № 1. С. 4-23.
10. Соловьев В.Н. К вопросу о распределении юрисдикционных полномочий между судами общей юрисдикции и арбитражными судами (научная полемика) // *Вестник гражданского процесса*. 2011. № 1. С. 12-16.
11. Ярков, В.В., Спицин, И.Н. Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: современное состояние и пути совершенствования. // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. 2018. 4. С. 554-567.

## **Development of the jurisdiction institution of economic courts in the sphere of judicial review of legislation**

**Nikolai A. Makeikin**

Postgraduate,  
Omsk State University,  
644077, 55-A, Mira ave., Omsk, Russian Federation;  
e-mail: makeikinn@mail.ru

### **Abstract**

The article analyzes the development of the jurisdiction institution of economic courts in the sphere of judicial review of legislation. The prerequisites and features of its development at different stages are revealed. It is necessary to empower arbitration courts to consider cases of judicial review of legislation below the federal level, that requires to develop new special criteria for the jurisdiction of administrative proceedings. Consistent reforms of the judicial system and procedural legislation suggest that they are aimed at creating a system of administrative courts and an attempt to solve the more general problem of jurisdiction of administrative proceedings. This concept has not been implemented for various reasons, including the difficulty of identifying the substantive competence of courts in administrative cases on the basis of well-known models of delimitation of jurisdiction, taking into account the need to comply with the principles of accessibility of justice, legal certainty, the specialization of courts and the peculiarities of legal proceedings, which is quite eloquently evidenced by the repeated changes in the jurisdiction of cases of challenging legal acts. Following the consistent legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation, vesting arbitration courts with powers to consider cases of challenging legal acts below the federal level will help achieve constitutionally significant goals. A solution to the current situation can be found by developing new special criteria for the jurisdiction of administrative proceedings, forms of their legislative consolidation, constructing appropriate models for the distribution of court cases within the judicial system.

---

Nikolai A. Makeikin

---

**For citation**

Makeikin N.A. (2023) Razvitie instituta podvedomstvennosti arbitrazhnykh sudov v sfere normokontrolya [Development of the jurisdiction institution of economic courts in the sphere of judicial review of legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (11A), pp. 20-31. DOI: 10.34670/AR.2024.60.90.003

**Keywords**

Jurisdiction, judicial review of legislation, administrative courts, judicial reform, legislation.

**References**

1. Burachevskii D.V. (2008) Kharakter dela kak osnovnoi faktor spetsializatsii arbitrazhnykh sudov [The nature of the case as the main factor in the specialization of arbitration courts]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess* [Arbitration and civil proceedings], 2, p. 27
2. Grikevich O.A. (2010) Voprosy podvedomstvennosti i podsudnosti del ob osparivani normativnykh pravovykh aktov po GPK RF i APK RF [Issues of jurisdiction and jurisdiction of cases on challenging normative legal acts under the CPC of the Russian Federation and the APC of the Russian Federation]. *Yurist* [Lawyer], 10, pp. 59-64.
3. Divin I.M. (2013) Dela ob osparivani normativnykh pravovykh aktov: k resheniiu problemy razgranicheniia podvedomstvennosti [Cases on challenging normative legal acts: towards solving the problem of delineation of jurisdiction]. *Zakon* [Law], 5, pp. 140-144.
4. Evloev I.M. (2014) Sovershenstvovanie sudebnogo normokontrolya i ego perspektivy v svete obedineniia vysshikh sudov [Improving judicial regulatory control and its prospects in the light of the unification of higher courts]. *Rossiiskii sud'ya* [Russian judge], 7, pp. 41-44.
5. Nemtseva V.B. (2013) Podvedomstvennost' arbitrazhnym sudam del ob osparivani normativnykh pravovykh aktov: khozhdenie po krugu [Jurisdiction of arbitration courts in cases of challenging normative legal acts: going around in circles]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Omsk Law Academy], 2 (21), pp. 72-75.
6. Nikitin S.V. (2010) *Sudebnyi kontrol' za normativnymi pravovymi aktami v grazhdanskom i arbitrazhnom protsesse* [Judicial control over regulatory legal acts in civil and arbitration proceedings: monograph]. Moscow: Walters Kluwer Publ.
7. Prikhod'ko I.A. (2005) *Dostupnost' pravosudiia v arbitrazhnom i grazhdanskom protsesse: osnovnye problemy* [Accessibility of justice in arbitration and civil proceedings: the main problems]. St. Petersburg.
8. Serkov P.P., Mikhaleva N.V. (2013) K voprosu o razgranichenii yurisdiktsionnykh polnomochii sudov obshchei iurisdiktsii i arbitrazhnykh sudov po rassmotreniiu administrativnykh del i del ob administrativnykh pravonarusheniakh [On the issue of delineating the jurisdictional powers of courts of general jurisdiction and arbitration courts for the consideration of administrative cases and cases of administrative offenses]. *Rossiiskoe pravosudie* [Russian justice], 1, pp. 4-23.
9. Solov'ev V.N. (2011) K voprosu o raspredelenii iurisdiktsionnykh polnomochii mezhdu sudami obshchei iurisdiktsii i arbitrazhnymi sudami (nauchnaia polemika) [On the issue of the distribution of jurisdictional powers between courts of general jurisdiction and arbitration courts (scientific controversy)]. *Vestnik grazhdanskogo protsessa* [Bulletin of the civil procedure], 1, pp. 12-16.
10. Vlasova M.G. (2003) Nekotorye voprosy podvedomstvennosti i podsudnosti del ob osparivani normativnykh pravovykh aktov v svete GPK RF [Some issues of jurisdiction and jurisdiction of cases on challenging normative legal acts in the light of the CPC of the Russian Federation]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 3,
11. Yarkov V.V., Spitsin I.N. (2018) Sudebnyi normokontrol' v grazhdanskom i arbitrazhnom protsesse: sovremennoe sostoianie i puti sovershenstvovaniia [Judicial standard control in civil and arbitration proceedings: current state and ways of improvement]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo* [Bulletin of St. Petersburg University. Law], 4, pp. 554-567.