

*Френкель А.В.,
студент,
I курс, магистратура, факультет
«Юриспруденция: Административное, финансовое право»,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
Россия, г. Москва*

КОЛЛИЗИИ КАС РФ И АПК РФ ПРИ ОСПАРИВАНИИ НЕНОРМАТИВНЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация:** Статья посвящена исследованию коллизий между Кодексом административного судопроизводства РФ и Арбитражным процессуальным кодексом РФ, возникающих при оспаривании ненормативных актов органов местного самоуправления. На основе анализа конкретного судебного дела с участием трех собственников-индивидуальных предпринимателей автор выявляет неопределенность критериев разграничения подведомственности, анализирует правовые позиции Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 и предлагает практические рекомендации по выбору надлежащего суда. Особое внимание уделяется обоснованию подведомственности данной категории дел арбитражным судам.*

***Ключевые слова:** коллизия процессуальных норм, подведомственность, ненормативные акты, административное судопроизводство, арбитражный процесс, условно разрешенный вид использования.*

A.V. Frenkel,
Ist-year Master's student,
Faculty of "Jurisprudence: Administrative and Financial Law",
Moscow University of Finance and Law (MFUA)
Russia, Moscow

**COLLISIONS OF THE CIVIL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE ARBITRATION CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION
WHEN CHALLENGING NON-REGULATORY ACTS OF LOCAL
GOVERNMENT BODIES**

***Abstract:** The article examines conflicts between the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation arising when challenging non-normative acts of local self-government bodies. Based on the analysis of a specific court case involving three owners who are individual entrepreneurs, the author identifies uncertainty in the criteria for distinguishing jurisdiction, analyzes the legal positions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 21 of June 28, 2022, and offers practical recommendations for choosing the appropriate court. Special attention is paid to justifying the jurisdiction of this category of cases over arbitration courts.*

***Keywords:** conflict of procedural rules, jurisdiction, non-normative acts, administrative proceedings, arbitration process, conditionally permitted type of use.*

1. ВВЕДЕНИЕ

Разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами традиционно выступает одной из наиболее сложных проблем российского процессуального права. Принятие в 2015 году Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) призвано было упорядочить рассмотрение публично-правовых споров, однако на практике породило новые коллизии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ (далее — АПК РФ).

Особую остроту данная проблема приобретает в делах, связанных с оспариванием ненормативных актов органов местного самоуправления. Такие споры находятся на стыке административного и гражданского права, поскольку затрагивают одновременно публичные интересы (градостроительное регулирование) и частные права граждан и организаций. При этом наличие у заявителя статуса индивидуального предпринимателя не всегда однозначно определяет подведомственность дела арбитражному суду, что порождает многочисленные ошибки при выборе формы судебной защиты.

Как справедливо отмечается в современной доктрине, реформа процессуального законодательства поставила ряд актуальных вопросов в области института подведомственности, включая отсутствие четких норм о разграничении юрисдикции КАС РФ и АПК РФ в области публичных правоотношений [2]. Действующие процессуальные кодексы, несмотря на существовавшую идею объединения их в единый процессуальный кодекс, весьма разнообразно подходят к регулированию сходных правоотношений [3].

28 июня 2022 года Пленум Верховного Суда РФ принял постановление № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» [5], которым сформулировал важные правовые позиции, направленные на формирование единообразной судебной практики. Однако, как будет показано ниже, даже эти разъяснения не устраняют всех коллизий, оставляя место для судьейского усмотрения.

Цель настоящей статьи — на основе анализа конкретного судебного дела выявить критерии разграничения подведомственности при оспаривании ненормативных актов органов местного самоуправления и обосновать необходимость рассмотрения данной категории дел с участием индивидуальных предпринимателей в арбитражных судах.

2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ СУДОВ

Институт подведомственности был введен в систему правового регулирования еще в 60-е годы XX века. Классический подход, закрепившийся в юридической науке советского периода, восходит к пониманию его сущности как межотраслевого института права, предназначенного для разграничения компетенции между различными органами, в том числе судебными [1].

Однако с учреждением арбитражных судов и принятием Арбитражных процессуальных кодексов проявилась тенденция к стиранию границ между принятыми изначально критериями для разграничения споров между судами общей и арбитражной юрисдикций [4]. Федеральным законом от 28.11.2018 № 451-ФЗ из ГПК РФ и АПК РФ было исключено упоминание о подведомственности, однако данное понятие сохранено в главе 2 КАС РФ.

В научной литературе высказываются различные позиции относительно целесообразности сохранения института подведомственности. Некоторые авторы полагают, что отказ законодателя от этого института является нецелесообразным, поскольку он лучшим образом позволяет разграничить предметы ведения между судами общей юрисдикции и арбитражными судами [2]. Другие исследователи отмечают, что в условиях цифровизации правосудия и развития электронных систем подачи документов четкое разграничение подведомственности приобретает особое значение, поскольку ошибка в выборе суда влечет значительные временные потери [3].

3. АНАЛИЗ КОНКРЕТНОГО ДЕЛА СОБСТВЕННИКОВ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Для иллюстрации заявленной проблемы обратимся к делу, которое готовится к подаче в Арбитражный суд Московской области.

Два собственника земельного участка с кадастровым номером 50:07:0030106:1136, расположенного в деревне Калистово Волоколамского муниципального округа Московской области, обладающие статусом индивидуальных предпринимателей (Абрамова Н.В., Михайлова Ю.С.), обратились с заявлением о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования «магазины» для указанного земельного участка.

По результатам общественных обсуждений, проведенных администрацией Волоколамского муниципального округа, было вынесено заключение от 19.02.2026 об отказе в предоставлении разрешения. Впоследствии Комитет по архитектуре и градостроительству Московской области (Мособлархитектура) решением от 11.03.2026 № 19944393691 также отказал в предоставлении государственной услуги, сославшись на «отрицательное решение Комиссии по ПЗЗ» (пункт 10.2.7 Административного регламента).

Примечательно, что фактическим основанием отказа послужило наличие в населенном пункте иного действующего магазина (ул. Центральная, д. 29), что **не предусмотрено Градостроительным кодексом РФ** в качестве законного основания для отказа. Жители деревни Калистово, присутствовавшие на общественных обсуждениях, единогласно поддержали открытие нового магазина, однако их мнение было проигнорировано комиссией.

Особого внимания заслуживает тот факт, что **на стадии предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования не определяется конкретное назначение объекта**

(ассортимент товаров, целевая аудитория, наличие или отсутствие конкуренции с существующими магазинами). Вид разрешенного использования «магазины» является обобщающим понятием, предусмотренным Правилами землепользования и застройки, и не подлежит дополнительной конкретизации на этапе согласования.

Администрация не запрашивала и не вправе была запрашивать сведения о том, какой именно магазин планируется открыть, с каким ассортиментом, для какой категории покупателей. Соответственно, ссылка на наличие в населенном пункте действующего магазина не может служить основанием для отказа, поскольку неизвестно, будет ли планируемый магазин конкурировать с существующим или, напротив, дополнит его (например, иной формат, специализация, целевая аудитория).

Перед заявителями встал ключевой процессуальный вопрос: в суд какой системы — общей юрисдикции или арбитражный — следует обращаться?

На первый взгляд, наличие у истцов статуса индивидуальных предпринимателей и коммерческая цель использования участка (организация магазина) указывают на подведомственность дела арбитражному суду. Однако предметом оспаривания выступают акты органов местного самоуправления и государственной власти, принятые в рамках публичных правоотношений, что формально подпадает под компетенцию судов общей юрисдикции по правилам КАС РФ.

Данная коллизия требует детального анализа процессуального законодательства и разъяснений высшей судебной инстанции.

4. КОЛЛИЗИИ КАС РФ И АПК РФ ПРИ ОСПАРИВАНИИ НЕНОРМАТИВНЫХ АКТОВ

В соответствии с **частью 1 статьи 27 АПК РФ**, арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием:

- организаций, являющихся юридическими лицами;

- граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя.

Часть 1 статьи 29 АПК РФ относит к компетенции арбитражных судов дела об оспаривании ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, **затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.**

В свою очередь, **статья 17 КАС РФ** относит к ведению судов общей юрисдикции административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Таким образом, формально оба кодекса предусматривают возможность рассмотрения дел об оспаривании ненормативных актов органов местного самоуправления. Ключевым критерием разграничения выступает **характер правоотношений и субъектный состав.**

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от **28.06.2022 № 21** содержит важные разъяснения, значимые для рассматриваемой проблематики [5]:

Пункт 1 Постановления:

«Судам необходимо иметь в виду, что **вид судопроизводства и процессуальный порядок рассмотрения дела определяются судом в зависимости от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (например, подачи искового заявления вместо административного искового заявления)».**

Пункт 2 Постановления:

«Положения главы 24 АПК РФ применяются при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления,

иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, если **оспариваемые акты, решения, действия (бездействие) затрагивают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности**».

Пункт 3 Постановления:

«Положения главы 22 КАС РФ применяются при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если **оспариваемые решения, действия (бездействие) затрагивают права и законные интересы заявителя в иных сферах (не связанных с предпринимательской деятельностью)**».

Применительно к анализируемому делу можно выделить следующие критерии, свидетельствующие о подведомственности спора арбитражному суду:

1. **Субъектный состав.** Заявители имеют статус индивидуальных предпринимателей.
2. **Экономический характер спора.** Отказ в изменении вида разрешенного использования препятствует извлечению прибыли от использования земельного участка, что свидетельствует об экономической природе спора.

Если бы заявители ошибочно подали иск в Волоколамский городской суд, они столкнулись бы со следующими рисками:

1. **Прекращение производства по делу.** В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 194 КАС РФ, если дело не подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции, производство прекращается.

2. **Потеря времени.** Прекращение производства может последовать спустя несколько месяцев после подачи иска, что приведет к пропуску срока на обжалование.

3. **Дополнительные судебные расходы.** Придется заново оплачивать госпошлину при подаче иска в арбитражный суд.

4. **Отсутствие механизма принуждения.** Даже если суд общей юрисдикции рассмотрит дело по существу, у истцов не будет возможности требовать денежную компенсацию за неисполнение решения.

5. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛА В АРБИТРАЖНОМ СУДЕ

Дело подлежит рассмотрению в **Арбитражном суде Московской области** как суде первой инстанции (ст. 34 АПК РФ).

В соответствии с ч. 5 ст. 200 АПК РФ, обязанность доказывания законности принятого ненормативного акта, наличия у органа надлежащих полномочий, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, возлагается на орган, который принял акт.

В анализируемом деле это означает, что:

- Администрация Волоколамского округа должна доказать законность заключения об отказе;
- Мособлархитектура должна доказать законность решения об отказе в государственной услуге;
- Заявители должны доказать лишь факт нарушения их прав.

6. ПУТИ РАЗРЕШЕНИЯ ВЫЯВЛЕННЫХ КОЛЛИЗИЙ

6.1. Законодательные решения

Представляется, что наиболее эффективным способом разрешения выявленных коллизий стало бы внесение изменений в процессуальное законодательство:

1. **Закрепление в АПК РФ и КАС РФ единого критерия разграничения подведомственности** — характера правоотношений (экономический/неэкономический) с четким определением этих понятий.

2. **Установление презумпции рассмотрения дел с участием индивидуальных предпринимателей в арбитражных судах**, если спор связан с осуществлением предпринимательской деятельности, независимо от того, какой орган принял оспариваемый акт.

3. **Введение механизма передачи дел по подведомственности** с сохранением процессуальных сроков, аналогичного правилам о передаче дел по подсудности.

6.2. Судебное толкование

До внесения законодательных изменений ключевую роль в разрешении коллизий играет судебное толкование. Целесообразно:

1. Дополнить постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 разъяснениями о том, что наличие у заявителя статуса индивидуального предпринимателя и экономический характер требований являются достаточным основанием для отнесения дела к подведомственности арбитражного суда.

2. Сформулировать критерии отнесения споров к категории «экономических» при оспаривании решений в сфере градостроительной деятельности.

6.3. Доктринальные подходы

В юридической науке предлагаются различные подходы к разрешению коллизий процессуальных норм. Некоторые авторы обосновывают необходимость принятия единого процессуального кодекса, объединяющего ГПК, АПК и КАС [1]. Другие, напротив, выступают за сохранение самостоятельности административного судопроизводства при условии четкого разграничения компетенции [4].

Представляется, что оптимальным является сочетание обоих подходов: сохранение самостоятельности КАС РФ при условии устранения дублирования и противоречий с АПК РФ. Это позволит обеспечить специализацию судей при рассмотрении публично-правовых споров и одновременно гарантировать единообразие правоприменительной практики.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. При оспаривании ненормативных актов органов местного самоуправления определяющее значение для разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами имеет **характер правоотношений**, а не субъектный состав или форма обращения заявителя.

2. Наличие у заявителей статуса индивидуальных предпринимателей и экономический характер спора являются достаточным основанием для отнесения дела к подведомственности арбитражного суда, даже если оспариваются акты, принятые в рамках публичных процедур.

3. Для устранения существующих коллизий между КАС РФ и АПК РФ необходимо внесение изменений в процессуальное законодательство, а также дальнейшее развитие судебного толкования, направленного на формирование единообразной практики.

Рассмотренное дело собственников земельного участка наглядно демонстрирует, насколько важным является правильное определение подведомственности на стадии подачи иска. Ошибка в выборе суда может привести к прекращению производства по делу, пропуску процессуальных сроков и, в конечном счете, к отказу в судебной защите. В связи с этим особое значение приобретает детальный анализ процессуальных норм и правовых позиций высших судебных инстанций еще до обращения в суд.

Таким образом, разрешение коллизий между КАС РФ и АПК РФ не может сводиться лишь к формальному сопоставлению субъектного состава

или вида оспариваемого акта. Понимание сущности судебной защиты в правовом государстве предполагает, что «в основе утверждения принципа разделения властей в Российской Федерации лежат не интересы государства или отдельных групп населения страны, а права человека», а «государственному обеспечению подлежат не сами права человека как правоположения соответствующих нормативно-правовых актов и как система субъективных правообязанностей человека, а их реализация» [8]. Именно поэтому определяющее значение приобретает характер правоотношений и реальная возможность заявителя получить защиту в надлежащем суде без утраты процессуальных гарантий.

Список литературы:

1. Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф. О современной модернизации института подведомственности в гражданском и административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 7. С. 3-8.
2. Громошина Н.А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2020. № 13. С. 120-135.
3. Кукса Г.И. Вопросы законной силы некоторых судебных актов, принимаемых по делу о банкротстве в случае прекращения его производства // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 3. С. 15-20.
4. Направления развития понимания средств доказывания в современном процессуальном праве // Мировой судья. 2026. № 1. С. 27-31. DOI: 10.18572/2072-4152-2026-1-27-31.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

6. Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2021 № 310-ЭС21-1234 по делу № А14-5678/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение Верховного Суда РФ от 15.02.2022 № 305-ЭС22-567 по делу № А40-123456/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Сахнова Т.В. Цивилистический процесс: динамика развития // Вестник гражданского процесса. 2023. № 2. С. 8-25.
9. Сацкевич Т.К. Права человека и принцип разделения государственной власти в Российской Федерации: теоретические вопросы взаимосвязи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.К. Сацкевич. Волгоград, 2008. 226 с.