

ДОБРО ОБЖАЛОВАТЬ

Одна из центральных дискуссий конференции Объединения корпоративных юристов (ОКЮР) с Конституционным судом (КС) в рамках Петербургского международного юридического форума посвящена теме «Судебное оспаривание актов официального толкования законодательства: к подготовке нового закона по требованию Конституционного суда» — в связи с решением по делу «Газпром нефти».

АННА ПУШКАРСКАЯ

ИНСТРУКЦИИ С «НОРМАТИВНЫМИ СВОЙСТВАМИ»

Резонансное постановление КС № 6-П вынесено 31 марта 2015 года в пользу ОАО «Газпром нефть»: компания добилась возможности оспаривать в суде как нормативно-правовые акты (НПА) инструктивные письма Федеральной налоговой службы (ФНС), содержащие разъяснения налоговых норм. КС потребовал от федерального законодателя установить особенности судебного рассмотрения дел об оспаривании актов федеральных министерств и ведомств, формально не являющихся НПА, но обладающих «нормативными свойствами». Правительство РФ обязано внести соответствующий законопроект в Государственную думу не позднее сентября 2015 года. До конца июня его должен подготовить Минюст вместе с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при правительстве и Генеральной прокуратурой. Приуроченная к юридическому форуму дискуссия ОКЮР и КС позволила подключиться к этой работе и представителям бизнеса.

Понятие НПА специальным «законом о законах» в РФ не закреплено: он готовится много лет, но опубликованный Минюстом вариант пока только прошел процедуру общественного обсуждения и дорабатывается с учетом поступивших предложений. Пленумы Верховного и Высшего арбитражного судов (ВС и ВАС) определили признаки НПА на практике: он должен быть зарегистрирован в Минюсте, рассчитан на неопределенный круг лиц и неоднократное применение и направлен на корректировку действующих правоотношений. Но если ВАС в соответствии с позицией КС при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов не ограничивался установлением формальных признаков НПА (например, наличия госрегистрации и опубликования), а выяснял, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и интересы граждан, то ВС такой подход применяет лишь с сентября 2014 года (то есть после судебной реформы, в которой ему были переданы полномочия Высшего арбитражного суда), сообщалось в отзыве ВС по делу «Газпром нефти». Ранее в своей судебной практике он исходил из невозможности проверки не зарегистрированных в Минюсте и не опубликованных актов.

Такие акты не издаются в форме «писем и телеграмм», и полномочий издавать НПА у ФНС нет. Но инструкции «с нормативными свойствами» множатся: кроме ФНС, их издаются, в частности, Федеральная таможенная служба, Федеральная антимонопольная служба и также Минфин. При этом законодательством не установлены ни четкая компетенция, ни основания, условия и процессуальный порядок оспаривания таких разъяснений, согласился КС. Оспорить не-



ИНСТРУКЦИИ «С НОРМАТИВНЫМИ СВОЙСТВАМИ» МНОЖАТСЯ: КРОМЕ ФНС, ИХ ИЗДАЮТ, В ЧАСТНОСТИ, ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА, ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА И ТАКЖЕ МИНФИН

нормативные правовые акты (ННПА) могут только те, кто успел пострадать от их применения. А КС разрешил оспаривать разъяснения ФНС налоговых норм, «которые могут противоречить их действительному смыслу и нарушать права налогоплательщиков», не дожидаясь наступления негативных последствий. До принятия нового закона, который должен определить подсудность таких дел, полномочия их судебной проверки возложены на ВС (из-за отсутствия такой возможности в новом законе об этом суде КС признал его неконституционным).

ПРОЦЕСС ПОШЕЛ На разработку нового закона могут повлиять позиция ВС и особые мнения судей КС Юрия Данилова и Геннадия Жилина, публично заявивших о несогласии с этим решением. Судья Данилов считает, что «нарушение установившейся градации правовых актов на нормативные и ненормативные способно породить противоречивую правоприменительную практику». Это, впрочем, не исключает отсутствие четкого механизма отмены незаконных ННПА и перспективы дублирования однотипных дел, после того, как ННПА оспорен по заявлению одного лица. ВС предлагал решить проблему введением «механизма частного определения и направления его в издавший такой акт орган или вышестоящий над ним с требованием устранить нарушение, как предусматривает 226 ст. Гражданского процессуального кодекса (ГПК)». «Пусть об этом напишут четко в процессуальных кодексах — с ответственностью за невыполнение, — считает Артем Кукин, партнер юрфирмы «Инфралекс». — Вопрос о том, является ведомственный акт нормативным или ненормативным, давно создавал тупиковую ситуацию: оспорить его не удавалось под-

час ни в одном, ни в другом порядке, суды только „кивали“ друг на друга».

«Концепцией подготовки единого ГПК предусмотрено, что следует предоставить возможность оспаривания неопубликованных и незарегистрированных нормативных актов, а также смешанных нормативных актов и даже актов толкования (п. 26.2)», — говорит представлявший «Газпром нефть» в КС Вадим Зарипов из компании «Пепеляев Групп».

Судья Данилов утверждает, что Арбитражный процессуальный кодекс (АПК) и сейчас «дает возможность исключения признанного незаконным ненормативного правового акта (ННПА) из числа действующих», позволяя «заинтересованному лицу защитить не только свои права, но и неопределенного круга лиц». В Кодексе административного судопроизводства (КАС), вступающем в силу 15 сентября 2015 года, также предусмотрена возможность оспаривания ненормативных правовых актов (ННПА) для неопределенного круга лиц (в случае, если такой акт уже оспорен лицом, чьи интересы были нарушены), напомнил он.

«КАС предусматривает вступление в такие дела иных лиц, права, свободы и законные интересы которых затрагиваются, лишь на стадии обжалования решения первой инстанции суда», — возражает Вадим Зарипов. По его мнению, для исполнения решения КС, «эффективнее было бы сразу же допустить таких лиц к участию в деле, увеличив до шести месяцев срок для ознакомления с заявлением и предоставления им возможности вступить в дело или направить свою позицию по существу дела».

«Данное постановление должно будет повлечь изменения в недавно принятый Кодекс административного судопроиз-

водства», — согласен судья третейского энергетического суда, глава юрслужбы ПАО «Нижнекамскнефтехим» Айдар Султанов. «Минфин, и налоговики вправе разъяснить Налоговый кодекс. Бывает, что их правовые позиции разнятся и непонятно, какому разъяснению следовать. Теперь судам придется отвечать на этот вопрос», — надеется вице-президент Федерального союза адвокатов Сергей Попов.

СУДЕБНАЯ ПЕРЕЗАГРУЗКА

Наиболее острую полемику вызывает вопрос о подсудности в будущем разъяснительных писем. По мнению судьи Данилова, решение КС не способствует осуществлению судами эффективного правосудия: «Если только отбросить идею создания каких-то особых судов в связи с ее очевидной абсурдностью, то остается один лишь ВС», к компетенции которого следует отнести рассмотрение актов с нормативными свойствами, предусмотренных решением КС. «Исходя из каких конституционно значимых целей дела об оспаривании ННПА в сфере налоговых правоотношений будут рассматриваться ВС, а такие же акты, принятые, к примеру, в области финансов или таможенных правоотношений, подлежат судебному контролю в низовом звене судебной системы? Во-вторых, кто посчитал нагрузку, которая ляжет на ВС при подобном регулировании? В публичном судебном заседании этот вопрос не исследовался, за исключением утверждения представителя заявителя о том, что налоговая служба выпускает в год порядка 300, а Минфин — 3 тыс. письменных разъяснений. Потенциально все они могут быть обжалованы в Верховный суд Российской Федерации?» — ставит вопросы Юрий Данилов.

Вместо осуществления возложенных на него функций (апелляция, кассация, надзор, обобщение практики, обзоры, постановления пленума) ВС вынужден будет заниматься «формированием единообразной судебной практики посредством громоздкого, затратного, дорогостоящего, неэкономного по времени механизма рассмотрения дел по первой инстанции», предупреждает судья.

С тем, что «отнесение к подсудности ВС дел об оспаривании многочисленных интерпретационных актов федеральных ведомств может негативно повлиять на осуществление его основной функции», согласен и единственный бывший судья ВС в составе КС, его представитель в группе разработчиков ГПК Геннадий Жилин, не возражая, однако, против урегулирования в процессуальных кодексах подсудности и порядка оспаривания «разновидности ненормативных правовых актов». «Оставить решение проблемы писем ФНС нижестоящим судам — это слишком формалистический подход: в РФ нижестоящие инстанции всегда „кивают“ на высшие органы. → 28