

## ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

**Сериков Юрий Алексеевич**

канд. юрид. наук, доцент Уральский филиал Российского государственного университета правосудия, РФ, г. Челябинск

**Михновец Ольга Андреевна**

магистрант, Уральский филиал Российского государственного университета правосудия, РФ, г. Челябинск

### Challenging a normative legal act

***Yury Serikov***

*candidate of legal sciences, assistant professor, Ural Branch Russian State University of Justice, Russia, Chelyabinsk*

***Olga Mikhnovets***

*Graduate student, Ural Branch Russian State University of Justice, Russia, Chelyabinsk*

**Аннотация.** Нормативно-правовой акт — это официальный письменный документ, который принят в соответствующей закону форме и процедуре. Направлен такой документ на появление (возникновение), отмену либо изменение обязательных правовых предписаний. Нормативно-правовой акт рассчитан на многократное применение и длительное существование. Таким образом, предмет анализа в контексте нормативно-правового акта — это восприятие практикой самой теории данных актов, в частности их признаков.

**Abstract.** A Normatively-legal act is an official writing record that is accepted in a corresponding to the law form and procedure. Such document is directed on appearance (origin), abolition or change of obligatory legal binding overs. A Normatively-legal act is counted on a nonexpendable and protracted existence. Thus, the article of analysis in the context of normatively-legal act is this perception by practice of theory of

# these acts, in particular their signs.

**Ключевые слова:** право; нормативный правовой акт; судебное оспаривание; судебный контроль; Кодекс административного судопроизводства.

**Keywords:** right; normative legal act; judicial challenging; judicial control, code of the administrative rule-making.

Проблемам судебного оспаривания нормативных правовых актов в последнее время уделяется значительное внимание в законодательной деятельности, судебной практике и процессуальной теории [6, с. 105].

Вопросам судебного оспаривания нормативных предписаний был посвящен целый ряд решений Конституционного суда РФ, начиная с 1998 года, два Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением в действие ГПК РФ» [6, с. 3]; от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [8, с.2].

С 15 сентября 2015 года суды общей юрисдикции начали осуществлять правосудие по делам об оспаривании нормативных правовых актов уже в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ (КАС РФ), [9, с. 79].

Таким образом, судебный нормоконтроль в России, не относящийся к конституционному или уставному судопроизводствам, в целом обрел единое процессуальное регулирование.

Положения главы 21 КАС РФ «Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов» по большей части перекечевали из упраздняемой главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [7, с. 126], а также восприняли некоторые правовые позиции, содержащиеся в разъяснениях Пленума ВС РФ [7, с. 347].

Но вместе с тем, по итогу они претерпели некоторые важные уточнения и изменения.

При регулировании ГПК РФ нередко возникали споры относительно того, вправе ли то или иное лицо обратиться в суд с требованием о признании нормативного правового акта недействующим, если оно к моменту обращения в суд не является участником правоотношения, подпадающего под спорное нормативное регулирование, в том числе и тогда, когда существует лишь угроза применения в отношении него нормативного акта.

Таким образом, в части 1 статьи 208 КАС РФ изменения коснулись лица, прямо оспаривающего нормативный правовой акт. Появилось одно из процессуальных оснований для инициирования процедуры судебного нормоконтроля. Теперь оспаривать может не только лицо, в отношении которого этот акт применен, но и лицо, которое участвует в правоотношении, регулируемом этим нормативным актом.

Новые нормы КАС РФ гораздо более удачно формулируют достаточные условия для обращения в суд за проверкой законности правовой нормы, хотя в пункте 7 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [5, с. 2] угроза нарушения оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя названа как одно из оснований для обращения за судебной защитой в соответствии с ГПК РФ.

Теперь КАС РФ прямо позволяет защитить законный интерес участника регулируемого нормативным актом налогового правоотношения безотносительно факта прямого нарушения оспариваемой нормой его субъективных прав.

Новеллой является и то, что КАС РФ устанавливает правило, согласно которому граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут дела об оспаривании нормативных правовых актов в судах областного уровня и выше через представителей с высшим юридическим образованием (статья 55, часть 9 статьи 208 КАС РФ). Ничего подобного не регламентировалось ранее ни в ГПК РФ, ни в АПК РФ [6, с. 168].

Следует отметить, что в районном суде граждане без высшего юридического образования могут вести такие дела самостоятельно. Не распространяется условие об обязательном квалифицированном представительстве и на организации и публичные субъекты.

Возникает вопрос: ведение дела через представителя означает ли для граждан возможность ведения дела совместно с ним? Ответ может быть найден в части 5 статьи 45 КАС РФ, где указано, что лица, участвующие в таком деле, могут определить права, которые представители осуществляют исключительно с их согласия. Через своих представителей лица, участвующие в таком деле, могут задавать вопросы другим участникам судебного процесса, давать необходимые пояснения, высказывать мнения и совершать иные процессуальные действия. При необходимости суд вправе привлекать к участию в осуществлении процессуальных прав непосредственно лиц, участвующих в деле. Таким образом, совместное с представителем участие гражданина в деле об оспаривании нормативного правового акта в суде областного уровня и выше возможно, но само лицо может осуществлять свои процессуальные права исключительно через представителя. Вероятно, это касается и подготовки процессуальных документов: все они, в том числе жалобы, должны быть подписаны представителем.

В свою очередь, проблемным на сегодняшний день остается вопрос: должен ли гражданин обращаться к услугам квалифицированного представителя, если он обжалует судебный акт, принятый по делу, при рассмотрении которого в суде первой инстанции он участвовал без представителя? Наверное, все же должен, так как вести дело в судах уровня не ниже областного или равного ему гражданин обязан через представителя [6, с. 113]. КАС РФ не содержит на этот счет никаких исключений из общего правила.

И еще один интересный нюанс. Согласно статье 3 вводного Федерального закона от 08.03.2015 № 22-ФЗ дела, находящиеся в производстве Верховного суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции и не рассмотренные до 15 сентября 2015 года, подлежат рассмотрению и разрешению в порядке, предусмотренном КАС РФ. Не рассмотренные до 15 сентября 2015 года жалобы (представления) разрешаются в соответствии с процессуальным законом, действующим на момент рассмотрения таких жалоб (представлений). Означает ли это, что, начиная с 15 сентября 2015 года, гражданин должен привлечь в рассматриваемое областным судом дело об оспаривании нормативного правового акта своего квалифицированного представителя, если на момент начала его рассмотрения по правилам ГПК РФ гражданин участвовал в процессе самостоятельно? Из положений вводного закона следует, что с 15 сентября 2015 года гражданин должен начать вести в таком суде дело только через представителя. Это, кстати, может повлиять на сроки рассмотрения дела, поскольку вновь привлекаемому представителю потребуется время как минимум для ознакомления с материалами производства и формирования правовой позиции.

Новшеством является и тот факт, что по административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд теперь вправе принимать меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца (статья 211 КАС РФ) [6, с. 44].

Ранее Верховный суд РФ не допускал принятия каких бы то ни было обеспечительных мер по делам данной категории со ссылкой на часть 7 статьи 251 ГПК РФ (пункт 14 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

Представляется, что применение предусмотренной статьей 211 КАС РФ меры предварительной защиты по делам о признании недействующими нормативных правовых актов не получит широкого распространения. Суд сможет запретить применение оспариваемой нормы в отношении исключительно административного истца и, вероятно,

лишь в случае очевидной угрозы нарушения его субъективных прав. Судебный запрет должен быть адресован неограниченному кругу лиц, с которыми административный истец вступил или вступит в правоотношения, регулируемые оспариваемой нормой, или по поводу этой нормы.

Очень интересным является предоставленное судам частью 3 статьи 215 КАС РФ право выявлять толкование оспариваемого нормативного правового акта с учетом его места в системе нормативных правовых актов с указанием на его неправильное правоприменение, что должно найти отражение в мотивировочной и резолютивной частях судебных актов.

Похожее право сформулировал ранее Пленум Верховного суда РФ в пункте 25 Постановления от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», но с акцентом на недопустимость признания нормативного правового акта недействующим, если такой акт не допускает придаваемое им при правоприменении толкование. Однако такая формулировка позиции Пленума ВС РФ не очень удачна. Очевидно, Пленум ВС РФ имел в виду случаи, когда суды устанавливают его неправильное истолкование правоприменителями при отсутствии иных обстоятельств, позволяющих суду усомниться в его законности, и тогда у суда нет оснований признавать его недействующим. КАС РФ формулирует данное право судов несколько иначе, акцентируя внимание именно на праве суда указывать в решении на неправильное истолкование нормы правоприменителем, расходящееся с толкованием, данным судом.

В немалой степени предоставленное КАС РФ суду право указывать в своем решении на неправильное применение оспариваемого нормативного правового акта соответствует схожим полномочиям Конституционного суда РФ на выявление в судебном акте смысла нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемого им правоприменительной практикой, закрепленным в статьях 74, 79 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» [4, с. 22].

Очевидно, от судов общей юрисдикции в некотором будущем следует ожидать немногочисленных решений, в которых нормативные правовые акты хотя и могут быть признаны соответствующими нормам большей юридической силы, но при этом признаны неверно применяемыми с учетом выявленного их действительного толкования, по аналогии с решениями Конституционного суда РФ с так называемым «позитивным» содержанием.

Насколько такие решения судов будут обязательными для последующей правоприменительной практики, в том числе другими судами, — вопрос времени. КАС РФ в отличие от ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» не придает таким решениям судов общей юрисдикции квазинормативного значения. Тем не менее норма части 3 статьи 215 КАС РФ существует и у нее должны быть свои цели в развитии правоприменения.

Также хотим отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 216 КАС РФ суд, признавший нормативный правовой акт недействующим, в целях недопущения возникновения в связи с этим недостаточной правовой урегулированности (пробела в правовом регулировании, «правового вакуума») вправе обязать соответствующий орган власти принять новый нормативный правовой акт взамен признанного недействующим.

ГПК РФ ранее не предоставлял судам подобных полномочий. Нет таких полномочий у судов и по АПК РФ [6, с. 880]. Однако проблема поднималась неоднократно.

Норма части 4 статьи 216 КАС РФ направлена на защиту публичного интереса и соответствует аналогичным по своим целям и задачам положениям статьи 80 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации». Последние прямо направлены на устранение возникающих правовых пробелов в нормативном регулировании высочайшего уровня и по этой причине предусматривают конкретные сроки, в которые соответствующие органы государственной власти должны совершить необходимые процедуры нормотворческой инициативы.

Однако регулирующий административное судопроизводство КАС РФ никак не ориентирует суды в сроках, которые они должны отводить органам власти и должностным лицам на устранение возникших в связи с дисквалификацией нормы правовых пробелов. Это может

быть объяснено в первую очередь тем обстоятельством, что суды в соответствии с КАС РФ будут осуществлять контроль над нормативными правовыми актами самого широкого спектра — от муниципальных до актов высших органов государственной власти, и поэтому установление единых сроков на исполнение всех решений судов не будет соответствовать целям и задачам судопроизводства. Тем не менее с учетом принципа исполнимости судебного акта суды в целях устранения недостаточной правовой урегулированности, очевидно, будут вынуждены указывать в резолютивной части решения на конкретные сроки, в которые публичные субъекты должны будут совершить определенные действия.

Таким образом, правовое регулирование судебного оспаривания нормативных правовых и ненормативных актов представляет собой важный раздел административного процесса, в какой-то степени пограничный с соответствующими ему положениями конституционного, административного и арбитражного процессов.

Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов и производство по делам об оспаривании ненормативных актов обладает как общими процессуальными признаками, характерными для всех подвидов производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, так и специфическими чертами, свойственными каждому из них в отдельности.

### **Список литературы:**

1. Арбитражный процесс. Учебник для вузов. / Под ред. В. В. Яркова. — М.: Инфотропик Медиа, 2010. — С. 880.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Российская газета, № 137, 27. 07. 2002.
3. Бытдаева В. Х. Развитие правового регулирования рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов // «Право и современные государства». — 2015. — № 6. — С. 44-49.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Российская газета, № 220, 20.11. 2002.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Российская газета, № 49, 11.03.2015.
6. Машукова Т. А. О некоторых проблемах оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // «Евразийский юридический журнал». — М., 2016. — № 11. — С. 105-108.
7. Немцева В. Б. Оспаривание нормативного акта как средство судебной защиты // Вестник Омского университета. — 2008. — № 4. — С. 113-116.
8. Никифорова Е. В. Производство по делам об оспаривании нормативно-правовых актов. Приоритетные направления развития науки и образования: материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 4 дек. 2015 г.). — М.: «Интерактив плюс», 2015. — № 4. — С. 347-348.
9. Порываев С. А. О возможности унификации производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов при принятии Кодекса административного судопроизводства // «Законы России: опыт, анализ, практика». — 2015. — № 3. — С. 1-3.
10. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 20.01.2003 № 2 (ред. от 10.02.2009) «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета, № 15,

25.01.2003.

11. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета, № 276, 08.12.2007.

12. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» // Российская газета, № 138-139, 23.07. 1994.