

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция  
Направленность (профиль) образовательной программы Государственно –  
правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

С.В. Чердаков

« 18 » 06 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

Исполнитель  
студент группы 421-062

18.06.2018  
(дата, подпись)

К. Ж. Тамарян

Руководитель  
доцент, канд. юр. наук

18.06.2018  
(дата, подпись)

С. В. Чердаков

Нормоконтроль

19.06.18  
(дата, подпись)

О. В. Громова

Благовещенск 2018

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
(подпись)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

**З А Д А Н И Е**

К выпускной квалификационной работе студента Тамарян Карине Жоржиковны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Оспаривание нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (утверждена приказом от 9.04.2018 г. №772-уч)
2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 15 июня 2018 года.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Оспаривание нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: общее положение. Процессуальные особенности оспаривания нормативных правовых актов и актов, обладающих нормативными свойствами: подсудность, подведомственность, участники судопроизводства, особенности рассмотрения и решение по данной категории дел.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
7. Дата выдачи задания: 1 декабря 2017 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Васильева Дарима Содномовна, старший преподаватель.

Задание принял к исполнению (дата): 1 декабря 2017 года \_\_\_\_\_  
(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Работа содержит 69 с., 62 источника

НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО, КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ, ОСПАРИВАНИЕ АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ РАЗЪЯСНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЛАДАЮЩИХ НОРМАТИВНЫМИ СВОЙСТВАМИ, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСТЕЦ, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ОТВЕТЧИК

В данной работе рассмотрены правовые особенности административного судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами.

Цель работы - рассмотреть процессуальные особенности рассмотрения дел связанных с оспариванием нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами.

Объект данной работы - общественные отношения в сфере административного судопроизводства, касающиеся порядка оспаривания нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами.

Предмет работы – законодательные нормы, регулирующие порядок судебного оспаривания нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общие положения об оспаривании нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами	9
1.1 Понятие судебного нормоконтроля	9
1.2 Понятие нормативного правового акта и акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами	16
2 Процессуальные особенности оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами	23
2.1 Подведомственность и подсудность дел	23
2.2 Участники административного судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами	26
2.3 Особенности рассмотрения административного дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами	38
2.4 Решение суда по административному делу об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами	45
Заключение	60
Библиографический список	63

## ВВЕДЕНИЕ

В любом государстве и в нашей стране также, правовое регулирование общественных отношений происходит путем принятия и применения нормативных правовых актов, которые не должны нарушать основные права и свободы человека и гражданина, закреплённые в первую очередь в Конституции России 1993 года и в других принятых согласно её содержанию законах. Наоборот, их задача заключается в том, чтобы обеспечивать права и свободы граждан, а также осуществлять эффективное политико – правовое управления общественными отношениями различного рода. Именно для этого и существует судебная власть, которая позволяет осуществить обратную связь между государством и обществом.

Одним из важнейших институтов судебной власти является правовой институт судебного оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, который является наиболее гласным и демократичным видом судебного процесса.

Процессуальное законодательство, формируя порядок защиты субъективных частных прав, также устанавливает процедуру защиты так называемых субъективных публичных прав. К таким правам можно отнести гражданские свободы, политические права, права публичных служб и т.д.

Данные права субъектов правоотношений в большинстве случаев нарушаются государственными органами и должностными лицами посредством их действий или бездействий. В этой связи особое значение имеет институт оспаривания нормативных правовых актов.

Особенности категории дел об оспаривании нормативных и иных актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами связаны, с сущностью производства по делам, которые возникают из публичных правоотношений.

Публично – правовая природа спорного правоотношения оказывает влияние на формирование специфических процессуальных особенностей рассмотрения дел об оспаривании актов, обладающих нормативными свойствами.

Публично – правовая природа спорного правоотношения предопределяется неравенством между лицом и наделённым публичными полномочиями органом, актом которого нарушено какое – либо право лица.

Суд проверяет законность нормативного и иных актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, вынесенного в адрес зависимого от органа или должностного лица субъекта.

Представляется, что специфика дел об оспаривании нормативных актов и актов, обладающих нормативными свойствами в административном судопроизводстве обуславливает их рассмотрение в порядке отдельного производства посредством административно процессуальной формы, в котором по заявлению заинтересованного лица проверяется законность правового акта органа, наделённого публичными полномочиями.

Именно поэтому возникает необходимость тщательного анализа правовых особенностей рассмотрения дел связанных с оспариванием нормативных и иных актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, чем и обусловлен выбор данной темы.

Исходя из актуальности проблемы работы, можно поставить следующую цель работы – рассмотреть процессуальные особенности рассмотрения дел связанных с оспариванием нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами.

Объект данной работы – общественные отношения в сфере административного судопроизводства, касающиеся порядка оспаривания нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами.

Предмет работы – законодательные нормы, регулирующие порядок судебного оспаривания нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами.

В соответствие с поставленной целью, а также объектом и предметом ра-

боты необходимо решить следующие задачи:

- 1) рассмотреть общее положение об оспаривании нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами;
- 2) рассмотреть понятие судебного нормоконтроля;
- 3) рассмотреть понятие нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- 4) выделить процессуальные особенности оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- 5) рассмотреть подведомственность и подсудность административных дел, а также участников административного судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- 6) выделить особенности рассмотрения административного дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- 7) рассмотреть решение суда по административному делу об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

При написании работы использовались следующие методы – теоретический анализ нормативно – правовых актов, судебной практики и научных публикаций по теме исследования.

Нормативно – методической и теоретической основой исследования на тему судебного оспаривания нормативных правовых и ненормативных актов являются действующая Конституция, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, Гражданско – процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, определённые федеральные законы и постановления высших судебных органов Российской Федерации, содержание которых напрямую затрагивает правовое

регулирование порядка судебного оспаривания нормативных правовых и иных актов, обладающих нормативными свойствами. А также различного рода научно-юридическая литература по административным делам и по теме исследования, следующих авторов – А. Б. Агапов, Ю. Ф. Беспалов, В. В. Волкова, А.Б. Зеленцов, Г. Ю, Касьянова, А. Г. Коваленко, Т. А. Машукова, А. И. Стахов и т.д.

# 1 ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ И ИНЫХ АКТОВ, ОБЛАДАЮЩИХ НОРМАТИВНЫМИ ПРИЗНАКАМИ

## 1.1 Понятие судебного нормоконтроля

Дела по оспариванию нормативных актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами являются важным составляющим современного административного судопроизводства. Так в соответствии со частью 2 ст. 46 Конституции РФ «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти могут быть обжалованы в суд»<sup>1</sup>.

Таким образом, в самом главном законе страны закрепляется право граждан отстаивать свои интересы и права, подвергая сомнению правильность некоторых действий и решение органов государственной и местной власти, военного управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

В марте 2015 году вступил в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ<sup>2</sup> (далее - КАС РФ), в котором и рассматриваются основные правила и особенности дел, связанных с оспариванием нормативных и иных актов, обладающих нормативными свойствами. До этого данные вопросы регулировались в Гражданско-процессуальном кодексе, в соответствии с которым такого рода отношения относились к публичным<sup>3</sup>.

Появление КАС РФ только доказывает актуальность и важность вопросов связанных с оспариванием нормативных и ненормативных актов.

В юридической литературе понятие судебного нормоконтроля понимается действие судов по проверке нормативных правовых актов, т.е. как проверочную судебную деятельность. В эту деятельность в российской правовой системе вовлечены Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) су-

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. №5. С.1691

<sup>2</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №10. С.1391

<sup>3</sup> Зеленцов, А. Б. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2015. С. 213

ды субъектов РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды – в настоящее время в лице Суда по интеллектуальным правам. Все перечисленные судебные органы осуществляют проверку соответствия норм нижестоящего уровня нормам вышестоящего уровня. Для органов конституционной юстиции вышестоящим и единственным «нормативным мерилom» выступают конституции. Для судов общей и арбитражной юрисдикции федеральные законы выступают высшим нормативным мерилom, но и нижестоящим нормативным правовым актам должны соответствовать нормативные правовые акты, которые стоят в иерархии на ступень ниже.

Стоит отметить, что в настоящее время существуют определенные затруднения в четком разграничении компетенции Конституционных судов и судов общей юрисдикции по данным вопросам. Органы конституционной (уставной) юстиции проверяют конституционность нижестоящих по отношению к конституциям (уставам) нормативных правовых актов, а суды общей и арбитражной юрисдикции проверяют прежде всего законность подзаконных нормативных правовых актов. Тем самым судебный нормоконтроль в России делится на конституционный и общий. Несмотря на кажущуюся простоту в действительности не все критерии дифференциации конституционного и общего нормоконтроля определены окончательно<sup>4</sup>.

История развития и становления судебного нормоконтроля в мире имеет давние корни. Судебный нормоконтроль как таковой появился в недрах общего права в форме косвенного нормоконтроля, то есть анализа нормативных актов в ходе рассмотрения дел защите субъективных прав конкретных лиц. Так, еще в 1610 году судья Эдвард Кук по результатам рассмотрения дела Т.Бонхэма признал недействительным закон, принятый английским парламентом. В обоснование решения Э. Кук указал, что «когда акт Парламента противоречит выраженным в Общем праве субъективному праву и разуму, или несовместим с ними, или его невозможно исполнить, Общее право превалирует над ним и такой

---

<sup>4</sup> Агапов, А.Б. Административное право: учебник. М.: Юрайт, 2016. С. 217

акт должен быть признан недействительным»<sup>5</sup>.

Подобный подход был воспринят судами американских колоний и впоследствии штатов. Однако говорить о проверке нормативных актов, как официально признаваемой функции судов, можно только с XIX века, когда Верховный суд США в 1803 году по делу «Марбери против Мэдисона» создал прецедент, указав в своем решении, что закон, которым обосновывались требования заявителя, противоречит Конституции Соединенных Штатов Америки.

Эта модель, предусматривающая проверку актов всеми судами либо только Верховным судом страны, была воспринята в основном в странах Америки, а также некоторых странах Европы и Азии<sup>6</sup>.

Впоследствии в Европе зародилась конституционная юстиция, то есть были созданы специальные судебные органы, уполномоченные осуществлять проверку нормативных актов на предмет их соответствия Основному закону государства. Начало этому процессу было положено в 1920 в Австрии с подачи Ганса Кельзена. Конституционный Суд Австрии, в отличие от Верховного Суда США, изначально был создан как специализированный орган, осуществляющий судебный контроль за конституционностью нормативных актов. По такому пути пошли большинство стран Европы, которые вслед за Австрией создали собственные конституционные суды (Германия, Италия и др.).

В России вплоть до распада СССР отсутствовала практика судебного оспаривания нормативных правовых актов, поскольку для реализации этой функции необходимо выделение самостоятельной судебной власти и ее включенность в систему сдержек и противовесов, чего по сути в нашей стране никогда не было. Предпосылки для появления института судебного нормоконтроля появились в XVII веке в ходе формирования и развития административной юстиции. Речь идет, прежде всего, о создании прокуратуры как надзорного органа

---

<sup>5</sup>Беспалов, Ю.Ф. Доказательства в гражданском, административном, уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2017. С. 24

<sup>6</sup>Зеленцов, А.Б. Административно-процессуальное право России: учебник. М.: Юрайт, 2016. С. 171

и Сената, осуществлявшего, помимо прочего, контрольные функции<sup>7</sup>. К концу XVIII века Сенат приобрел элементы высшего судебного органа, утратив часть остальных своих функций. Но при этом судом в общепринятом смысле он не был. Более того, его решения по делам «касательно казенных имуществ» подлежали утверждению императором<sup>8</sup>, поэтому не приходится говорить о его включенности в качестве контрольного органа систему сдержек и противовесов. Следующим шагом на пути к появлению судебного нормоконтроля можно считать реформы Александра II, а именно судебную реформу 1864 года, когда судебная власть была отделена от законодательной и исполнительной с провозглашением ее независимости.

Однако и в этом случае не предусматривался контроль судебной власти над другими ветвями, поскольку Судебные Уставы понимали разделение властей не как систему сдержек и противовесов, а как совокупность независимых друг от друга органов. Статья 55 Устава содержала прямое требование о том, чтобы «судебные чины не вмешивались в дела административные»<sup>9</sup>. Естественно, при таком подходе и речи нет о возможности обжалования гражданами или организациями нормативных установлений государства.

Не сильно изменились полномочия судов в сфере нормоконтроля и после революции 1917 года. Первые годы советской власти были определенные подвижки в этом направлении. В частности, согласно статье 8 Декрета о суде №2 от 15 февраля 1918 года судопроизводство должно было осуществляться по правилам судебных уставов 1864 года, если они не отменены или «не противоречат правосознанию трудящихся классов. В этом последнем случае в решениях и приговорах должны быть указаны мотивы отмены судом устарелых или буржуазных законов»<sup>10</sup>. Фактически судам предоставлялась возможность проверки законов на соответствие «правосознанию трудящихся классов», а точнее, основным принципам нового государства, что по сути и было формой судебного-

---

<sup>7</sup> Волкова, В.В. Административный процесс: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 26

<sup>8</sup> Бытдаева, В.Х. Развитие правового регулирования рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов. Право и современные государства, 2015. № 6. С. 45

<sup>9</sup> Глущенко, П.П. Административное право. Краткий курс. СПб.: Питер, 2015. С. 74

<sup>10</sup> Зеленцов, А.Б. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2015. С. 218

го нормоконтроля. Однако по мере формирования собственного законодательства Советской России и исключения из правового поля дореволюционных актов надобность в таких полномочиях суда отпала и уже к концу того же года Положением о народном суде РСФСР был предусмотрен запрет на применение законов «свергнутых правительств»<sup>11</sup>. Так закончилась первая попытка введения судебного нормоконтроля, обусловленная, увы, не развитием судебной системы, а необходимостью временного использования «дореволюционных» законов в новых реалиях.

В Конституцию СССР 1924 года была включена норма, предоставлявшая Верховному Суду СССР право проверки конституционности актов союзных республик. Однако такая проверка могла иметь место только по заявлению Центрального Исполнительного комитета СССР. Гражданам и организациям не предоставлялось право обращения в Верховный Суд с таким заявлением, в связи с чем не приходится говорить об использовании этого механизма в целях воздействия общества на государственный аппарат. Конституция 1936 года лишила Верховный Суд и этой усеченной формы нормоконтроля.

В Советском Союзе сама идея признания судом акта какого-либо органа недействующим была невозможна, поскольку, во – первых, идея разделения властей была отвергнута, как неприменимая для социалистического государства, в котором вся власть принадлежит народу, воля которого реализуется единым государственным аппаратом. А во – вторых, государственные органы как выразители воли народы были заведомо непогрешимы, и, соответственно, принятые ими акты не могли обладать недостатками.

Первым шагом на пути реального наделения судов функциями нормоконтроля стал Закон СССР от 30 июня 1987 г. №7287-ХІ «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». Закон не предусматривал возможности судебного оспаривания нормативных актов, однако в нем впервые было закреплено право обжалования

---

<sup>11</sup> Коваленко, А.Г. Институт доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М.: Норма, 2018. С. 74

действий должностных лиц. Тем самым административный аппарат утратил роль вещателя истины в последней инстанции и обрел некий ограничитель в лице судов. Такое снятие «неприкосновенности» с органов государственной власти было необходимым условием для последующего перехода к судебному нормоконтролю и возможности граждан влиять на административные решения. Эта тенденция нашла дальнейшее развитие в Законе СССР от 2 ноября 1989 г. №719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», который распространил право обжалования на действия не только должностных лиц, но и коллегиальных органов<sup>12</sup>.

До принятия указанных нормативных актов законодательство допускало судебное обжалование лишь строго определенного перечня действий представителей государства: на неправильность в списках избирателей и на действия уполномоченных органов и должностных лиц в рамках производства об административных правонарушениях. Названные законы подготовили почву для перехода к следующей логической ступени административного судопроизводства: оспариванию нормативных решений органов государственной власти.

Впервые возможность такого оспаривания была закреплена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года. Статья 32 Декларации гарантировала право обжалования в суд решений и деяний должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекших за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющих права граждан. Законодатель созрел для введения соответствующих новелл в 1993 году, когда был принят Закон Российской Федерации №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и внесены изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Закон наделил граждан правом обращаться в суд с жалобой не только на действия, но и на решения государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприя-

---

<sup>12</sup> Кониn, Н.М. Административное право: учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 134

тий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц и государственных служащих.

Несмотря на это, еще некоторое время процессуальное законодательство не содержало достаточной конкретики для надлежащего применения судами этого полномочия. Только в 1995 году Федеральный закон №189-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» прямо отнес к полномочиям Верховного Суда Российской Федерации рассмотрение дел об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан. В 2000 году Федеральным законом №120-ФЗ в раздел 2 ГПК «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений» была включена норма, относящая к ведению судов дела об оспаривании нормативных правовых актов. А ныне действующий ГПК РФ, принятый в 2002 году, уже содержит отдельную главу, касающуюся признания недействующими нормативных актов<sup>13</sup>.

Статья 11 АПК РФ 1992 года предусматривала, что арбитражный суд, установив в процессе разрешения спора несоответствие нормативного акта государственного или иного органа законодательству, действующему на территории Российской Федерации, принимает решение на основании этого законодательства. То есть, не допуская собственно нормоконтроля, арбитражным судам было предоставлено право в рамках рассмотрения конкретного дела давать анализ законности нормативных актов. Похожая процедура косвенного нормоконтроля воспроизведена и в Кодексе 1995 года.

Непосредственно полномочия по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов возложены на арбитражные суды Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, принятым в 2002 году. Этот закон предусмотрел возможность оспаривания в арбитражном суде нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. В 2010 го-

---

<sup>13</sup> Кононов, П. И. Административное право России: учебник. М.: Юрайт, 2014. С. 317

ду эта формулировка была уточнена с указанием перечня сфер деятельности, на которые распространяются полномочия арбитражных судов в части нормоконтроля. Федеральным законом от 30.12.2012 №317-ФЗ подход к подведомственности арбитражного суда изменен и к его ведению отнесены все дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности<sup>14</sup>.

С 2015 г. нормоконтроль судов общей юрисдикции осуществляется по правилам Кодекса административного судопроизводства РФ. С указанного момента оспаривание нормативных актов закреплено в отдельной главе КАС РФ, положения которой распространяются в том числе на нормативное регулирование субъектов РФ.

Стоит также отметить, что административное судопроизводство предназначено для проверки актов управления, а проверка политических актов (включая законы субъектов РФ, их уставы и конституции) тяготеет к конституционному судопроизводству. Эта проблема решалась в практике конституционного правосудия в несколько этапов. Ввиду крайне принципиального характера данной проблемы возникла острая необходимость официального толкования положений Конституции РФ, которые регулировали функционирование российской судебной системы. Требовалось официальное толкование, спроецированное на сложившееся процессуальное законодательство и законодательство, регулирующее вопросы организации судебной власти и прокурорской деятельности<sup>15</sup>.

В итоге можно сделать вывод, что в настоящее время настоящее время происходит развитие судебного нормоконтроля в нашей стране, поэтому многие вопросы до сих пор остаются спорными. Одним из таких вопросов является – разграничение компетенции Конституционных судов и судов общей юрисдикции при рассмотрении дел связанных с оспариванием нормативных актов, и

---

<sup>14</sup> Макарейко, Н.В. Административное право Конспект лекций. М.: Юрайт, 2014. С 24

<sup>15</sup> Копытов, Ю.А. Административное право. М.: Юрайт, 2015. С. 221

актов обладающие нормативными свойствам. Несмотря на кажущуюся простоту, данные вопрос вызывает немало споров среди юристов.

## **1.2 Понятие нормативного правового акта и акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами**

Прежде чем перейти к рассмотрению правовых особенностей рассмотрению дел связанных с оспариванием нормативно-правовых актов дадим определение самому понятию нормативно-правовой акт. Наиболее точное определение дается в постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Согласно пункту 9 данного постановления, нормативно-правовые акты обладают следующими признаками:

- они издаются в установленном порядке органами государственной власти или должностными лицами, который уполномочены на это;
- в этих актах отражаются правовые норм и правила поведения, которые являются обязательными для исполнения;
- они рассчитаны на неоднократное применение;
- направлены, на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений<sup>16</sup>.

Кроме того, любой нормативный акт не должен противоречить закону, а также выражать интересы граждан. Но в практике часто возникают ситуации, когда принятые нормативные акты могут противоречить установленным законам, поэтому возникает необходимость в их оспаривании.

Если рассматривать главу 21 КАС РФ, то из ее наименования следует указание на две категории актов, которые могут быть оспорены в соответствии с ее положениями:

- оспариваемые нормативные правовые акты;
- акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами.

---

<sup>16</sup>Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (ред. от 09.02.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. №15. С.1691

Отдельного разъяснения требует понятие «нормативные правовые акты», к которым в контексте положений КАС РФ следует относить нормативные правовые акты ниже уровня федерального закона. То есть при рассмотрении де об оспаривании нормативных актов, в первую очередь проверяется их соответствие нормативному правовому акту высшего порядка, то есть который имеет большую юридическую силу.

Особое внимание следует уделить разъяснению понятия актов, обладающих нормативными свойствами. Это акты, которые представляют собой официальное толкование тех или иных законоположений, данное уполномоченным в определенной сфере деятельности органом публичной власти и обязательное для всех входящих в его структуру органов, организаций, учреждений и их должностных лиц, через правоприменительную деятельность которых оно становится обязательным, и для всех субъектов правоотношения, регулируемого разъясняемым предписанием закона. Тем самым подобные акты затрагивают права и обязанности неопределенного круга лиц, приобретая ряд признаков, присущих нормативным правовым актам, хотя таковыми не являются и носят лишь информационно-разъяснительный характер. Они издаются в форме писем, различного вида рекомендаций и т.д. и направлены на обеспечение единообразного применения законодательства в сфере компетенции издавшего их органа. Такие акты широко распространены, оказывают существенное влияние на правоприменительную практику, в том числе судебную, и являются важным инструментом регулирования общественных отношений, позволяющим применять действующие правовые нормы в соответствии с их содержанием и смыслом, приданным им законодателем. В свете этого судебный контроль за законностью таких актов приобретает особое значение<sup>17</sup>.

Акты, обладающие нормативными свойствами, как и нормативные правовые акты, носят общеобязательный характер, оказывая регулирующее воздействие на соответствующие отношения, однако имеют совершенно иную

---

<sup>17</sup> Шмелев, А.Н. Судебная нуллификация нормативного правового акта как принципиально важный базис обеспечения верховенства права в Российской Федерации: тенденции, проблемы, перспективы. М.: Юрист, 2016. № 23. С. 43

правовую природу и предназначение. Они не содержат и не могут содержать новых норм права, в них дается лишь толкование действующего законодательства, в связи с чем для их принятия, регистрации и обнародования заведомо не требуется соблюдения обязательных для нормотворчества формальных процедур. Прекращение их действия по основаниям нарушения названных процедур (несоблюдение которых всегда влечет за собой признание оспариваемого акта недействующим при рассмотрении административного дела по правилам гл. 21 КАС РФ) фактически привело бы к устранению такого действенного способа обеспечения единства правоприменения, как дача вышестоящим органом государственного управления или органом местного самоуправления официального разъяснения (толкования) законоположения, регулирующего вопросы, отнесенные к их ведению<sup>18</sup>.

Акт, обладающий нормативными свойствами, может быть предметом судебной проверки в процедуре, установленной для оспаривания нормативных правовых актов, с учетом отдельных особенностей, если он отвечает совокупности следующих условий:

а) он разъясняет конкретные законоположения. Если же акт не разъясняет действующее законодательство, а фактически устанавливает новые нормы права, то по существу он является нормативным правовым актом, изданным без соблюдения формальных требований, и его проверка должна проводиться по общим правилам гл. 21 КАС РФ, без учета особенностей, установленных ст. 217.1 Кодекса;

б) издан органом публичной власти, иным органом или организацией, наделенными государственными властными полномочиями. Разъяснения законодательства, исходящие от иных органов, организаций, например информа-

---

<sup>18</sup> Махина, С.Н. Комментарий к главам 21 «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» и глава 22 «Производство по административным делам 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» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ / Махина С.Н. и др. [Электронный ресурс ] URL <http://base.garant.ru/57239199/> . (дата обращения: 14.05.2018)

тивные письма общественного объединения, направленные в адрес членов своего объединения, не относятся к актам, подлежащим проверке в указанной процедуре;

в) не носит индивидуального характера, т.е. содержащиеся в нем разъяснения не связаны с применением законодательства в отношении определенных лиц в конкретных случаях. Если акт, разъясняющий положения закона, адресован конкретному лицу или группе лиц, то эти лица вправе оспорить основанный на нем отказ в реализации их прав и свобод в порядке гл. 22 КАС РФ;

г) является обязательным для подведомственных органов (организаций, учреждений) и их должностных лиц, которые в силу субординации должны соблюдать в своей деятельности предписание закона, разъяснение которого направлено в их адрес, исключительно в соответствии со смыслом, придаваемым ему вышестоящим органом, организацией;

д) обладает нормативными свойствами, т.е. содержит разъяснения, которые фактически устанавливают (изменяют, отменяют) правила, обязательные для неопределенного круга лиц – участников регулируемого разъясняемой нормой правоотношения и рассчитанные на неоднократное применение, оказывая тем самым единое регулирующее воздействие на общественные отношения;

е) содержит разъяснения, выходящие за рамки адекватного (совпадающего, тождественного) истолкования (интерпретации) положений законодательства и влекущие изменение правового регулирования соответствующих общественных отношений<sup>19</sup>.

Так, если в акте фактически дословно или в редакции, не влияющей на сущность и понимание правовой нормы, воспроизводится содержание разъясняемого законоположения либо дается трактовка, очевидно не изменяющая его смысла и не устанавливающая обязательного предписания, не предусмотренного конкретизируемой нормой права, то такое толкование следует признать адекватным. На практике зачастую вышестоящим органом в адрес подведом-

---

<sup>19</sup> Хахалева, Е.В. Некоторые новеллы административного судопроизводства в Российской Федерации. М.: Общество и право, 2015. № 2 (52). С. 274

ственных организаций, учреждений направляются информационные письма, в которых до их сведения доводится содержание вновь принятого законодательного акта, без каких-либо комментариев к нему. Такие письма не затрагивают чьих-либо прав, свобод или законных интересов, а их оспаривание в суде фактически сводилось бы к требованию проверки законодательного акта, изложенного в соответствующем письме.

Таким образом, можно сформулировать следующие критерии, которые позволяют определить наличие у акта нормативных свойств:

- оказание общерегулирующего воздействия на общественные отношения;
- содержание предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц - участников соответствующих правоотношений;
- расчет на многократное применение<sup>20</sup>.

На практике оспаривание актов, обладающими нормативными свойствами, редко оказывается положительным. Так решением Верховного Суда РФ от 1 февраля 2016 г. было отказано в удовлетворении административного искового заявления ООО «Минводы – Кровля» о признании недействующим абзаца 12 письма Министерства финансов РФ от 18 октября 2012 г. № 03-01-18/8-145 «О применении положений ст. 105.3 Налогового кодекса Российской Федерации». Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 12 мая 2016 г. № АПЛ16-124 решение суда первой инстанции было изменено, из мотивировочной части решения исключен вывод суда о том, что абзац 12 оспариваемого письма не адресован территориальным налоговым органам. В остальной части решение оставлено без изменения.

Суды двух инстанций исходили из того, что Минфин РФ имел право на дачу письменных разъяснений в форме письма от 18 октября 2012 г. № 03-01-18/8-145 в ответ на обращение Федеральной налоговой службы о применении положений ст. 105.3 НК РФ, которая предусматривает общие положения о

---

<sup>20</sup> Хаманева, Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т государства и права Российской академии наук, 2017. С. 317

налогообложении в сделках между взаимозависимыми лицами и определяет компетенцию федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, при проверке полноты исчисления и уплаты налогов, перечисленных в п. 4 этой статьи, в том числе связанную с корректировкой соответствующих налоговых баз. Абзац 12 письма Минфина РФ от 18 октября 2012 г. № 03-01-18/8-145 не имеет нормативного содержания, не выходит за рамки адекватной интерпретации положений налогового законодательства и не изменяет или не отменяет какие-либо нормы законодательства о налогах и сборах, является правильным.

Таким образом, исходя из указанного правового подхода, акт можно признать имеющим нормативные свойства лишь в том случае, если он выходит за рамки адекватной интерпретации законоположений и изменяет или отменяет какие-либо нормы законодательства.

## 2 ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ РАЗЪЯСНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЛАДАЮЩИХ НОРМАТИВНЫМИ СВОЙСТВАМИ

### 2.1 Подведомственность и подсудность дел

Административные дела, связанные с оспариванием нормативно-правовых актов относятся к подведомственности верховных судов республик, краевых, областных и равных им, а также Верховного суда РФ. Стоит отметить, что ранее в ГПК с такими заявлениями обращались в районный суд, данное нововведение было привнесено в КАС РФ, и позволило разгрузить районные суды, которые и так рассматриваются широкий спектр дел. К тому же дела связанные с оспариванием нормативно-правовых актов являются очень сложными и требуют более тщательного рассмотрения, соответствующей квалификации, профессиональной подготовки и опыта работы судей. Это наводит на мысль о важности таких дел для общества и государства, поэтому для более эффективного и правильного разрешения дела эта категория дел была исключена из подсудности районных судов. Кроме того, что к представителям по данным делам также предъявляются высокие требования - они должны иметь высшее юридическое образование<sup>21</sup>.

В ч. 5 ст. 208 КАС РФ решаются вопросы подведомственности и подсудности дел данного рода. В частности, установлено, что административные иски о признании нормативных правовых актов недействующими в порядке, предусмотренном КАС РФ, не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами отнесена к компетенции конституционных (уставных) судов Российской Федерации и ее субъектов:

- Конституционного Суда РФ;
- конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

---

<sup>21</sup>Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 312

Согласно ст. 125 Конституции РФ<sup>22</sup> и ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>23</sup> в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации Конституционный Суд РФ.

Суды данной категории решают следующие вопросы:

1) о соответствии Конституции РФ:

- федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, которые связаны с вопросами, ведения органов государственной власти РФ и совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ;

- договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

- не вступивших в силу международных договоров РФ;

2) разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;

- между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

- между высшими государственными органами субъектов РФ;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

4) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего

---

<sup>22</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. №15. 1691

<sup>23</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. С.1447

применению соответствующим судом в конкретном деле<sup>24</sup>.

Особым разграничивающим подсудность фактором является то, что Конституционный Суд РФ:

- решает исключительно вопросы права;
- при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов<sup>25</sup>.

Аналогичным образом решается вопрос и о компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Однако вызывает определенные сложности вопрос о рассмотрении дел об оспаривании некоторых категорий нормативных правовых актов (законов субъектов РФ) в том случае, если в субъекте РФ отсутствует соответствующий конституционный (уставный) суд. Представляется, что в данном случае следует руководствоваться Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», в котором определены следующие основополагающие моменты:

- при наличии в субъекте РФ конституционного (уставного) суда субъекта РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, поскольку рассмотрение этих дел отнесено к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ;

- если в субъекте РФ такой суд не создан, то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции. Исключения составляют случаи, когда дела указанной категории переданы Конституцион-

---

<sup>24</sup> Копытов, Ю.А. Административное право: учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 240

<sup>25</sup> Машукова, Т.А. О некоторых проблемах оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. // Евразийский юридический журнал, 2016. № 11. С. 106

ному Суду РФ<sup>26</sup>.

В итоге можно сделать вывод, что вопрос о подведомственности и подсудности дел связанных с оспариванием нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами тесным образом связано с проблемой разграничении компетенции конституционных судов и судов общей юрисдикции. Как уже отмечалось выше, в настоящее время пока нет единых критериев, которые позволили бы провести четкое разграничение в данном случае, что приводит к появлению ряда правовых проблем.

## **2.2 Участники административного судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами**

В соответствии со ст. 208 КАС РФ, правом обратиться в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части при соблюдении условий, имеют следующие лица:

- лица, в отношении которых применен нормативный правовой акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом;

- общественное объединение в защиту прав, свобод и законных интересов всех своих членов в случае, если это предусмотрено федеральным законом;

- прокурор в пределах своей компетенции, а также Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования;

- Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия

---

<sup>26</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» (ред. от 09.02.2012) // Российская газета, 2007. № 276

субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования<sup>27</sup>.

При этом лицо, подающее административный иск в рамках административного судопроизводства будет называться административный истец.

Понятие «лицо» в КАС РФ трактуется достаточно широко, в частности в ст. 4 КАС РФ делается уточнение, что правом обратиться в суд с административным иском заявлением имеет:

- каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов;

- иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации имеют право обращаться в суды за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой<sup>28</sup>.

Это значительно отличается от существовавших ранее норм, что значительно расширяется круг лиц, имеющих право обратиться в суд для оспаривания нормативных актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Но здесь стоит оговориться, что согласно общим требованиям КАС РФ предъявляющие административное исковое заявление лица должны иметь высшее юридическое образование, поскольку в ст. 126 указано, что к административному исковому заявлению должны среди прочего прилагаться:

- документ, подтверждающий наличие высшего юридического образова-

---

<sup>27</sup> Немцева, В.Б. Оспаривание нормативного акта как средство судебной защиты. // Вестник Омского университета, 2016. № 4. С. 114

<sup>28</sup> Машукова, Т.А. О некоторых проблемах оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. // Евразийский юридический журнал, 2016. № 11. С. 106

ния у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя;

- доверенность или иные документы, удостоверяющие полномочия представителя административного истца, документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования, если административное исковое заявление подано представителем<sup>29</sup>.

В ч. 9 ст. 208 КАС РФ предусмотрено именно такое правило об обязательности участия в деле представителя, имеющего высшее юридическое образование, при оспаривании нормативных правовых актов.

Следовательно, гражданин, не имеющий высшего юридического образования, в производстве по административному делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими вправе вести дело только через представителя, имеющего соответствующее образование.

Если гражданин - административный истец намерен вести данное дело самостоятельно, то при подаче административного искового заявления он должен указать сведения о наличии у него высшего юридического образования, а также приложить к заявлению копии подтверждающих это документов. В случае когда данное требование не соблюдено, суд оставляет заявление без движения.

Кроме частных лиц, в суд могут с похожими требованиями обратиться общественные объединения, но лишь при наличии следующих условий:

1) защита общих прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественного объединения;

2) только в случае, если это предусмотрено федеральным законом<sup>30</sup>.

Стоит указать, что членство в общественном объединении применительно к ст. 208 КАС РФ представляется категорией весьма неоднозначной, по-

---

<sup>29</sup>Хазанов, С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий. // Теория и практика административного права и процесса, 2016. № 4. С. 124

<sup>30</sup>Касьянова, Г.Ю. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Комментарий с учетом всех изменений. М.: Ассоциация бухгалтеров, аудиторов и консультантов (АБАК), 2016. С. 72

скольку:

- согласно ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения;

- согласно ст. 6 указанного Закона членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения;

- согласно этой же участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом<sup>31</sup>.

Таким образом, исходя из указанных статьей можно утверждать, что категория лиц, от имени которых могут действовать общественные организации достаточно широк.

Кроме того, в суд могут обратиться с требованием признать не действующим нормативно-правовой акт полностью или частично, также прокурор, в пределах своей компетенции, Президент, Правительство, законодательный орган власти страны или субъектов, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, высшее должностное лицо субъекта. В этом случае указанные лица предполагают, что оспариваемый нормативно-правовой акт не соответствует иному нормативно правовому документу, которые имеет боль-

---

<sup>31</sup> Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 20.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. С. 1930

шую юридическую силу, например, Конституция, Кодексы, Федеральные законы и т.д., тем самым нарушая его компетенцию, а также свободы, права и интересы граждан<sup>32</sup>.

При этом необходимо назвать условия предоставления права на обращение в суд по данной категории административных дел - названные лица должны полагать, что принятый нормативный правовой акт:

- не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- нарушает их компетенцию;
- нарушает права, свободы и законные интересы граждан.

Перечень публичных должностных лиц и органов, обладающих специфическим не только административно-правовым, но и конституционно-правовым статусом, является исчерпывающим.

Однако необходимо дать особую оговорку относительно прокурора, который весьма часто является участником рассматриваемого административного производства, что обусловлено положениями федерального законодательства, определяющего полномочия и обязанности прокурора, в частности:

- в соответствии с полномочиями, предоставленными прокурору Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», он вправе оспорить в суде нормативные правовые акты в порядке, предусмотренном главой 21 КАС РФ;

- согласно указанному Федеральному закону прокурор, имеет право на обращение с административным иском о признании недействующими полностью или в части нормативных правовых актов (в том числе нарушающих права и свободы гражданина), издаваемых федеральными органами исполнительной власти (за исключением Правительства РФ), представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными

---

<sup>32</sup>Копытов, Ю.А. Административное право: учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 416

лицами<sup>33</sup>.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов должны рассматриваться с участием прокурора. При этом особым образом регламентирован порядок предоставления прокурором заключения по делу. Так, если дело возбуждено на основании административного искового заявления указанного должностного лица, то заключение им не предоставляется, и наоборот: если дело возбуждено не по инициативе прокурора, то он, вступив в судебный процесс, дает заключение по данному административному делу.

Таким образом, основным субъектом, который может быть наделен статусом административного истца, является гражданин или организация. Они могут быть административным истцом только при наличии следующих обстоятельств:

1) данные лица являлись участниками административных или публичных правоотношений, которые характеризуются обязательным наличием властного субъекта и жесткой субординацией;

2) в результате принятого решения, совершенного действия (бездействия) или изданного нормативного правового акта властным субъектом (органом государственной власти, органом публичной власти, должностным лицом) нарушены права, свободы и законные интересы граждан или организаций;

3) гражданин или организация предпринимает активные действия по защите своих прав в судебном порядке. При этом в установленном законом случаях может быть предусмотрено соблюдение досудебного порядка урегулирования спора, а именно обращение с административной жалобой к вышестоящему должностному лицу или вышестоящий орган власти;

4) гражданин или организация должны обладать административной процессуальной правосубъектностью;

5) соблюдения установленных законом сроков на оспаривание решений, действий, нормативных правовых актов органов государственного и публично-

---

<sup>33</sup> Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 17.02.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. С. 4472

го управления, их должностных лиц<sup>34</sup>.

Под административным ответчиком понимается лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд.

Административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие. В случаях, установленных КАС РФ, административными ответчиками могут быть граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях<sup>35</sup>.

Таким образом, избранная законодателем модель, определяющая стороны в административном судопроизводстве РФ, значительным образом расширяет круг участников судебного процесса.

Также стоит отметить, что в суд может обратиться Центральная избирательная комиссия, а также избирательная комиссия субъекта РФ и муниципального образования по делам о признании нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ не действующим полностью или в части. В ГПК данное обстоятельство не было указано точно и четко, поэтому этот нововведение можно признать как способ защиты избирательных прав граждан как одного из основ демократического правового государства<sup>36</sup>.

Если говорить о сроках, то гражданин, организация или иное лицо должно в течение трех месяцев обратиться в суд с момента, когда ему стало известно

---

<sup>34</sup> Беспалов, Ю.Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (по-статейный научно-практический. М.: Проспект, 2016. С. 514

<sup>35</sup> Сериков, Ю.А. Оспаривание нормативного правового акта // Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам V междунар. науч.-практ. конф. 2017. № 3. С. 23

<sup>36</sup> Конин, Н.М. Административное право: учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 310

о нарушении прав и свобод, если иное не предусмотрено КАС.

Если в суд подает заявление об оспаривании нормативно-правовых актов, связанные с согласование места и времени проведения публичных мероприятий, таких как собрание, митинг, демонстрации и т.д., то в суд необходимо подать в течение 10 дней с момента установления нарушения прав и свобод гражданина или группы лиц.

В случае, если по каким-то причинам истец пропустил указанные в законе срок, это не может быть основанием для отказа в принятии заявления, но причины пропуска срока выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании<sup>37</sup>.

Кроме того отдельно в КАС оговорены сроки рассмотрения дел связанных с защитой избирательных прав граждан и оспаривания закона субъекта РФ о роспуске органа муниципального образования. В первом случае срок подачи заявления два месяца, в Верховый Суд РФ – три месяца. Во втором случае срок рассмотрения дела равняется десяти дням.

Даже если нормативно-правовой акт действует определенное время, по истечению которого он утратил силу, он также может быть оспорен. Введение данной нормы предусмотрено для защиты прав граждан и организаций в случае, если в период действия того или иного нормативного правового акта нарушались их права и законные интересы<sup>38</sup>.

В силу особенностей дел связанных с оспариванием нормативных актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами необходимо выделить основные особенности подачи административных исков.

Во-первых, стоит отметить, что в КАС РФ четко прописаны основные требования к административному иску, в случае не соответствия этим требованиям иск останется без рассмотрения.

Во-вторых, требования к административному иску можно условно разде-

---

<sup>37</sup>Кононов, П. И. Административное право России: учебник. М.: Юрайт, 2014. С. 336

<sup>38</sup>Николаева, Л.Д. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции. М.: Юридический центр, 2016. С. 28

лить на общие и специфические.

К общим требованиям относятся указание в иске:

- наименование суда, в который подается административное исковое заявление;
- наименование административного истца и все необходимые о нем сведения (ФИО, дата рождения, место проживания и т.д.);
- сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица были нарушены;
- иные сведения связанные с данным делом<sup>39</sup>.

Стоит указать специальные требования для исков, которые подаются прокурором, помимо прочего они должны включать:

- содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;
- перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов<sup>40</sup>.

В случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином.

К специальным требованиям можно отнести указание в административном заявлении следующих данных:

- наименование органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации, должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт;
- наименование, номер, дата принятия оспариваемого нормативного правового акта, источник и дата его опубликования;

---

<sup>39</sup> Беспалов, Ю.Ф. Доказательства в гражданском, административном, уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2017. С. 35

<sup>40</sup> Хахалева Е.В. Некоторые новеллы административного судопроизводства в Российской Федерации. // Общество и право. 2015. № 2. С. 274

- сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом;

- сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, нарушены;

- при подаче такого заявления уполномоченными лицами, общественным объединением, Центральной избирательной комиссией РФ и т.д., необходимо указать сведения о том, какие права, свободы и законные интересы иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены или о том, что существует реальная угроза их нарушения;

- наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части;

- ходатайства, обусловленные невозможностью приобщения каких-либо документов из числа указанных в ч. 3 ст. 209 КАС РФ;

- требование о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству Российской Федерации всего нормативного правового акта или отдельных его положений<sup>41</sup>.

Кроме того, стоит отметить, что истец должен соблюсти досудебный порядок регулирования административных споров, если это предусмотрено законом. Поэтому к заявлению прикладывают документы, доказывающие этот факт, например, жалобы в органы государственной и местной власти, письма с ответами на данные жалобы и т.д. Также могут прикладываться и другие документы, которые являются необходимыми для рассмотрения и принятия решения по данному делу.

Не мало важно и роль прокурора в административном судопроизводстве. По мимо того, что прокурор может обратиться в суд с административным заяв-

---

<sup>41</sup> Бадыков, Л.Ф. Административное судопроизводство. Часть II. Особенности рассмотрения, обжалование, пересмотр и исполнение судебных актов. // Библиотечка «Российской газеты». – 2016. – Выпуск 12.

ление в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, если лицо или неопределенный круг лиц не может обратиться в суд по состоянию здоровья, недееспособности и по другим уважительным причинам<sup>42</sup>, также в полномочия прокурора входит дача заключения по данному оспариваемому нормативному правовому акту. Если прокурор дает заключение о том, что в данном оспариваемом нормативом акте не содержится нормы, которые нарушают права и свободы граждан или неопределенного круг лиц, то суд принимает решение об отказе в удовлетворении требования.

Прокурор, который обратился с административным заявлением пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности лица, за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов, согласно статье 39 КАС РФ.

Следующий важный участник административного судопроизводства – это представитель истца. Представители в судопроизводстве делятся на две группы:

- законные представители;
- представители по договору.

Законными представителями являются родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом, согласно статье 54 КАС РФ. Так у законных представителей есть право поручить введение административного дела представителю по договору.

Требования, которые законодатель предъявляет к представителям. Во-первых, представителем может быть адвокат, при наличии у него документа, который удостоверяет данный статус. Во - вторых, могут быть иные лица, дееспособные, которые не состоят под опекой или попечительством, а также с обязательным условием, наличие высшего юридического образования.

Что касается лиц, которые не могут быть представителями в суде, то в – первую очередь это судьи, прокуроры, следователи и иные лица, предусмотр-

---

<sup>42</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. С. 1391

ренные федеральным законодательством, за исключением, если они представляют соответствующий орган.

Согласно части 1 статьи 56 КАС РФ, представители могут совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия. Согласно же части 2 статьи 56 КАС РФ в доверенности должно быть оговорено право представителя:

- 1) на подписание административного искового заявления и возражений на административное исковое заявление, подачу их в суд;
- 2) на заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску;
- 3) на подачу встречного административного искового заявления;
- 4) на заключение соглашения о примирении сторон или соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела;
- 5) на полный либо частичный отказ от административного иска или на признание административного иска;
- 6) на изменение предмета или основания административного иска;
- 7) на передачу полномочий представителя другому лицу (передоверие);
- 8) на подписание заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам;
- 9) на обжалование судебного акта;
- 10) на предъявление исполнительного документа к взысканию;
- 11) на получение присужденных денежных средств или иного имущества.<sup>43</sup>

В обязанности суда входит проверка полномочий лиц, участвующих в административном деле, и их представителей. Документы, подтверждающие данные полномочия заносятся в протокол судебного заседания. Если же лицо, не предоставит подтверждение полномочий, то суд отказывает в признании

---

<sup>43</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. С. 1391

данных полномочий, на что делается заметка в протоколе. В случае, если не обладает процессуальной дееспособностью и не имеет представителей, то суд приостанавливает производство по данному делу и ставит вопрос перед соответствующими органами о назначении представителя.

### **2.3 Особенности рассмотрения административного дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами**

Особенности правового регулирования публичных отношений связанных с оспариванием нормативных актов, связаны в первую очередь со спецификой данного рода отношений. Поэтому необходимо подробнее проанализировать порядок рассмотрения административных заявлений об оспаривании нормативных актов.

В соответствии в КАС возможны следующие варианты процессуальных действий, в случае, когда административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта не подлежит на момент обращения принятию к производству:

1) отказ в принятии административного искового заявления, такое возможно, например, в случае, если заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, то есть находится в ведении другого суда;

2) в случае, если в заявление были допущены существенные ошибки, либо отсутствуют документы играющую важную роль для принятия решения по иску, то административное исковое заявление возвращается;

3) также административное исковое заявление может быть остановлено без движения, если, к примеру, нарушены основные требования к форме и содержанию заявления и (или) приложенных к нему документов<sup>44</sup>.

В других случаях, административное заявление должно быть принято к производству. Но даже в этом случае, в зависимости от некоторых обстоятельств, производство по делу может быть прекращено или остаться без рассмотре-

---

<sup>44</sup>Агапов, А.Б. Административное право: учебник. М.: Юрайт, 2016. С. 614

ния. Так в ч. 6 ст. 39 КАС указано, что если прокурор откажется от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения и если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит об отказе от административного иска<sup>45</sup>.

Также стоит отметить, еще одну особенность, которая была введена в КАС, но которой не было в ГПК. В ст. 211 КАС РФ указано, что по некоторым категориям дел могут быть использованы меры предварительной защиты, которые предполагают полный или частичный запрет оспариваемого нормативного акта в отношении административного истца.

Таким образом, в процессе рассмотрения дела, на истца может не действовать оспариваемый акт. Указанная мера носит превентивный характер и направлена на то, чтобы не допустить или, во всяком случае, не усугубить нарушение прав, свобод и законных интересов административного истца применением к нему этого акта.

В тоже время раньше, в ГПК РФ такой меры не было, и поэтому не было какой-либо возможности использовать предварительную защиту по данной категории дел.

Еще одной особенностью КАС РФ, в отличие от ГПК, является содержание ст. 212, которая позволяет объединять в одно производство несколько дел связанных с оспариванием одного и того же нормативных актов, или даже различных его частей. Указанная норма полностью соответствует основным задачами и принципам административного судопроизводства, а также принципу процессуальной экономии<sup>46</sup>.

Если говорить об особенностях судебного разбирательства по делам об

---

<sup>45</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №10. С. 1391

<sup>46</sup> Бытдаева, В.Х. Развитие правового регулирования рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов. // Право и современные государства, 2015. № 6. С. 46

оспаривании нормативных правовых актов, то следует отметить следующие изменения, которые были введены в КАС.

Во – первых, изменились сроки подачи заявления. Если раньше с момента установления нарушения прав и свобод в оспариваемых нормативных актах срок подачи заявления составлял один месяц, то в настоящее время он увеличился до двух месяцев. Кроме того, если дело рассматривается в Верховном Суде РФ, то допустимый срок подачи административного заявления три месяца.

Во – вторых, дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются с участием прокурора. Если дело было возбуждено на основании заявления прокурора, то он не дает заключение по этому делу, в противном случае прокурор может дать заключение по делу. Это новое изменение, дает прокурору больше полномочий в данной сфере<sup>47</sup>.

В – третьих, в КАС значительно были увеличены штрафы за неявку в суд на рассмотрение дела, если суд постановил, что явка является обязательной. Так, например, если раньше по ГПК, штраф за неявку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица не превышал одной тысячи рублей, то в КАС в аналогичном случае, размер штрафа может достигать до 30 тыс. рублей.

Таким образом, законодатель пытается повысить ответственность государственных органов, органов местной власти, должностных лиц и т.д. перед судом и гражданами. Кроме того рассмотрение того рода дел являются сложным процессом и требует присутствие всех сторон, особенно если это определено судьей.

В – четвертых, в КАС более детально прописан сам процесс проверки оспариваемого акта, также устанавливаются критерии такой проверки. В соответствии с ч. 8 ст. 213 КАС РФ суд при рассмотрении дел связанных с оспаривание нормативных актов, проверяют по следующим критериям:

---

<sup>47</sup>Беспалов, Ю.Ф. Доказательства в гражданском, административном, уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2017. С. 53.

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу<sup>48</sup>.

Из данной статьи видно, что сначала законодатель закрепил «формальные» критерии, которые отражены в п. 2 ч. 8 с. 2013 КАС, а затем содержательные критерии – п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС. Такой порядок соответствует основным принципам и задачам административного судопроизводства, а также принципу процессуальной экономии. Чаще всего проверка формальная проверка оспариваемого нормативного акта занимает у суда меньше времени, чем его содержательная проверка. К тому же, чтобы признать акт не действующим достаточно установить хотя бы одно несоответствие существующим требованиям.

В – пятых, по дела касательно оспаривания нормативно – правовых актов, недопустимо заключения мирного соглашения, что не было указано ранее в ГПК.

Таким образом, можно утверждать, что несмотря на то, что в основу КАС

---

<sup>48</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. С. 1391

РФ были положены основные нормы ГПК, по некоторым пунктам они расходятся. Так в КАС дается более детальное описание многих вопросов связанных с делами по оспариванию нормативных актов.

Также стоит отметить, что КАС наделяет судьей большими полномочиями. Так в ч. 3 ст. 215 КАС РФ указано, что если при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого акта (его отдельных положений) не соответствует истолкованию данного акта (его отдельных положений), выявленному судом с учетом места этого акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта<sup>49</sup>. С одной стороны, понятно, что законодатель хотел данной нормой обеспечить единообразие в правоприменительной практике. Здесь стоит отметить, что также возникает вопрос, на кого распространяются данные указания суда.

Если говорить об конституционных судах, то в ФЗ указано, что решение Конституционного Суда России, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т.е. неконституционное, ее истолкование, а, следовательно, и применение в неконституционной интерпретации, имеет в этой части такие же последствия, как и признание нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации<sup>50</sup>.

Но в случае рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов, наблюдается несколько иная картина. Степень обязательности истолкования нормативного правового акта, выявленного одним судом, для других судебных органов будет, на наш взгляд, зависеть от того, признано ли такое истолкование Верховным Судом России. Если последний подтвердит правильность истолкования акта (его отдельных положений), выявленного нижестоящим судом, т.е. как бы санкционирует это истолкование своим решением, то оно станет обяза-

---

<sup>49</sup>Волкова, В.В. Административный процесс: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 98

<sup>50</sup>Гурвич, М.А. Судебное решение. Теоретические проблемы. М.: Юрайт, 2016. С. 415

тельным для всех нижестоящих судов. Что касается обязательности истолкования акта, выявленного судом, для других (несудебных) правоприменительных органов, то на практике она может игнорироваться. Несмотря на обязательность вступивших в законную силу решений судов для всех иных органов и должностных лиц, правоприменители нередко руководствуются в своей деятельности не судебными актами, а должностными инструкциями и решениями вышестоящих органов. Ситуация усугубляется еще и недостаточно проработанными механизмами ответственности органов власти за неисполнение судебных решений<sup>51</sup>.

Также стоит отметить следующие текстовые несоответствия, которое можно наблюдать при анализе ст. 215 КАС РФ. Они связаны со сроком, с которого оспариваемый акт не является действующим и не подлежит дальнейшему применению. Так в п. 1 ч. 2 ст. 215 указано, что оспариваемый акт признается недействующим полностью или частично, с момента его принятия или с иной определенной судом даты. В тоже время в п. 1 ч. 4 этой же статьи говорится о признании акта недействующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты.

Данный момент является очень важным, особенно для сторон и других заинтересованных лиц, так как может оказать существенное влияние на дальнейшие их действие. Следует отметить, что у суда имеется широкая свобода усмотрения в отношении определения данного момента.

Обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводу о необходимости признания акта или его части недействующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части решения.

Из правила о возможности признания судом оспариваемого нормативного акта недействующим со дня его принятия есть исключение. Оно касается актов, которые в соответствии со ст. 125 Конституции могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства. Такой акт признается судом недействующим с момента вступления решения в законную силу. Надо полагать, что

---

<sup>51</sup>Глущенко, П.П. Административное право. Краткий курс. СПб.: Питер. 2015. С. 123

данное положение введено, чтобы смягчить «конфликт компетенций», связанный с возможностью проверки одних и тех же актов судами общей юрисдикции и Конституционным Судом Российской Федерации. В данном случае речь идет о том, чтобы решения судов общей юрисдикции о признании нормативных актов недействующими и юридические последствия таких решений не создавали препятствий для проверки этих же актов в порядке конституционного судопроизводства<sup>52</sup>.

Также анализ КАС РФ показывает некоторую схожесть между административным судопроизводством по делам об оспаривании нормативных правовых актов и конституционным судопроизводством. В частности в ч. 2 ст. 216 указано, что все нормативно-правовые акты, имеющие меньшую юридическую силу, в основе которых лежит акт признанный не действующим полностью или частично, запрещено использовать. Это норма схожа с ч. 2 – 4 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в которых указано, что нельзя применять и использовать в дальнейшем акты, которые основаны на нормативно-правовых актах, признанных неконституционными<sup>53</sup>.

Также можно заметить сходство и в возможности использования в определенных случаях упрощенного (письменного) производства. Согласно ч. 5 ст. 2016 КАС РФ, применение упрощенного (письменного) производства, допускается в случае оспаривания нормативных актов, имеющих меньшую юридическую силу по сравнению с актом, ранее признанном недействующим, воспроизводящих его содержание, либо на нем основанных и из него вытекающих.

Таким образом, такие акты могут рассматриваться в судебном заседании и без предварительной проверки на законность. Такие акты могут рассматриваться судом без проверки законности повторного нормативного акта, если на момент принятия повторного акта отсутствовали изменения в законодатель-

---

<sup>52</sup>Немцева, В.Б. Оспаривание нормативного акта как средство судебной. // Вестник Омского университета, 2016. № 4. С. 114

<sup>53</sup>Никифорова, Е.В. Производство по делам об оспаривании нормативно-правовых. // Приоритетные направления развития науки и образования: материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. 2017. № 4. С. 347

стве, которому противоречил акт, ранее признанный недействующим. При рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства в мотивировочной части решения суда должно быть указано в том числе на судебное решение, которым тождественный нормативный акт признан недействующим<sup>54</sup>.

Таким образом, подводя итогу, можно сделать вывод, что изменения которые были внесены в КАС РФ во многом имеют положительный характер. Это показывает, что законодатель стремится расширять процессуальные права административных истцов, создавая наиболее благоприятные условия для защиты субъективных публичных прав граждан и организаций. Хотя некоторые вопросы все же требуют своего решения, так как даже в тексте одной статьи могут наблюдаться противоречия. Кроме того остается под вопросом Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» - насколько можно считать его примененным в связи с принятием КАС РФ. Теперь рассмотрим особенности судебных решений с делами по оспариванию нормативных актов.

#### **2.4 Решение суда по административному делу об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами**

Рассмотрим особенности решений суда по делам связанным с оспариванием нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

В качестве особенностей производства по административным делам указанной категории следует отметить, что недействующим может быть признан любой нормативный правовой акт на протяжении всего срока его действия, о чем подается административный иск.

По рассматриваемой категории дел не могут быть поданы, а равно приняты встречные административные исковые требования.

---

<sup>54</sup>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. 2

Требования к содержанию административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта и о признании нормативного правового акта недействующим достаточно стандартны, как и большинство процессуальных процедур, хотя и имеются определенные особенности. Соблюдений требований указанных в КАС РФ является обязательным условием для рассмотрения заявления в суде.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г., изучив административное исковое заявление Сноповой Т. Н. о признании недействующим пункта 41 Инструкции о порядке отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 18 июля 2014 г. № 595, незаконным решения начальника межмуниципального отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации «Приаргунский» Забайкальского края об отказе в приеме на службу в органы внутренних дел, установил Снопова Т. Н. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с указанным административным иском заявлением.

Инструкции подлежит оставлению без движения по следующим основаниям.

Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов регламентировано главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В части 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации закреплено, что при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, в Верховном Суде Российской Федерации граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут дела через представителей, отвечающих требованиям, предусмотренным статьей 55 Кодекса.

Следовательно, ведение административного дела о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части через представителя является обязанностью административного истца, не имеющего высшего юридического образования.

Согласно части 3 статьи 210 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации судья оставляет без движения административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим на основании части 1 статьи 130 Кодекса в случае несоответствия указанного заявления требованиям, установленным статьей 209 Кодекса.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 128, частью 1 статьи 130, статьями 198, 199, частью 3 статьи 210, частью 1 статьи 222 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судья Верховного Суда Российской Федерации определил в принятии административного искового заявления Сноповой Т. Н. в части требования о признании незаконным решения начальника межмуниципального отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации «Приаргунский» Забайкальского края об отказе в приеме на службу в органы внутренних дел отказать.

Таким образом, видно, что в связи с несоблюдением некоторых требований к заявлению и порядку рассмотрения дел по оспариванию нормативных актов, суд отказал истцу в рассмотрении дела. В данном случае не соблюдено одно из основных требований по административному делу производству – представитель истца не имел высшего юридического образования.

Апелляционное решение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе Смоленской областной Думы на решение Смоленского областного суда от 15 марта 2017 года, которым удовлетворен административный иск Чумакова А.А. об оспаривании статьи 17.4 Закона Смоленской области от 25 июня 2003 года № 28-3 «Об административных правонарушениях на территории Смоленской области», а также абзаца пятого пункта 3.16.16 Правил благоустройства города Смоленска

утвержденных постановлением администрации города Смоленска от 31 марта 2014 года № 568-адм.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И. Н., объяснения представителя Смоленской областной Думы Матюшковой Е. В. и представителя администрации города Смоленска Кирьязиевой К. С., поддержавших доводы апелляционной жалобы возражение против удовлетворения апелляционной жалобы представителя Чумакова А. А. - адвоката Майсенко А. А., а также заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н. Ю. полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

Первоначально Чумаков А.А. обратился в суд с административным иском о признании недействующей приведенной нормы Закона Смоленской области «Об административных правонарушениях на территории Смоленской области». Затем, уточняя административный иск, Чумаков А. А также просил признать недействующей приведенную норму Правил благоустройства города Смоленска. Определением судьи Смоленского областного суда от 15 февраля 2017 года административное исковое заявление Чумакова А. А. с уточнениями принято к производству суда.

В обоснование своих требований административный истец ссылался на то, что вышеназванные нормативные правовые акты в оспариваемой части приняты по вопросам, которые не могли быть урегулированы нормативными правовыми актами уровня субъекта Российской Федерации и уровня муниципального образования, то есть, приняты с нарушением компетенции.

Решением Смоленского областного суда от 15 марта 2017 года административный иск удовлетворен. В апелляционной жалобе Смоленская областная Дума просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Относительно доводов апелляционной жалобы Чумаковым А. А. и прокурором, участвовавшим в административном деле, представлены возражения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу - решение Смоленского областного суда от 15 марта 2017 года в части удовлетворения административного иска Чумакова А.А. и признании недействующим абзаца пятого пункта 3.16.16 Правил благоустройства города Смоленска, утвержденных постановлением администрации города Смоленска от 31 марта 2014 года № 568-адм, отменить.

Основанием для отмены является неправильная форма составления заявления, в частности, принимая к производству областного суда административное исковое заявление Чумакова А.А. с уточнениями, содержащими просьбу о признании недействующим нормативного правового акта администрации города Смоленска, судья областного суда не учел, что административное дело по административному исковому заявлению Чумакова А. А. в этой части областному суду неподсудно, так как администрация города Смоленска представительным органом муниципального образования не является.

Таким образом, несоблюдение требований в административному заявлению может стать серьезной причиной для отказа в рассмотрении дела.

Несмотря на исковое производство и определенную аналогию с гражданским процессом, в рамках производства по указанной категории дел не применим институт примирения сторон.

Производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта прекращается по основаниям, указанным в ст. 214 КАС РФ.

Относительно прекращения производства по административному делу об оспаривании нормативного правового акта следует иметь в виду, что отказ от административных исковых требований не обязывает суд прекратить производство по делу. Кроме этого, даже если в период рассмотрения дела, оспариваемый нормативный правовой акт утратит свою силу или будет отменен или изменен и перестанет затрагивать права, свободы и законные интересы истца, суд вправе, но не обязан прекратить производство по делу.

Серышевский районный суд, рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Общества с ограниченной ответственностью «Главное управление жилищным фондом» в лице обособленного подразделения «Амурский» к Озёрненскому сельскому Совету народных депутатов о признании решения незаконным.

Административный истец - руководитель ООО «Главное управление жилищным фондом» в лице ОП «Амурский» ФИО2, обратился в суд с иском, в котором просит решение Озёрненского сельского Совета народных депутатов № от ДД.ММ.ГГГГ «Об отмене решения Озёрненского сельского Совета народных депутатов № от ДД.ММ.ГГГГ «Об утверждении экономически обоснованного тарифа за содержание и ремонт государственного жилищного фонда МО РФ на территории муниципального образования Озёрненский сельский совет» и действия Озёрненского сельского Совета народных депутатов, выразившееся в отмене решения № от ДД.ММ.ГГГГ, а также в отказе установить размер платы за содержание и ремонт жилых помещений для нанимателей государственного жилого фонда признать незаконными.

Подсудность административных дел регулируется ст.ст. 18-21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 20 КАС РФ верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В силу п.п 2 п. 2 ст. 27 КАС, суд передаёт административное дело на рассмотрение другого суда, если при рассмотрении административного дела в данном суде выяснилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности.

Как следует из материалов административного дела ООО «ГУФЖ» оспаривает нормативный правовой акт представительного органа муниципального

образования – решение Озёрненского сельского Совета народных депутатов.

Серышевский районный суд определил, что настоящее административное дело принято к производству с нарушением правил подсудности, поэтому суд считает необходимым передать дело по подсудности в Амурский областной суд.

В данном примере раскрывается проблема распределения компетенции рассматриваемых дел между конституционными судами и судами общей юрисдикции.

Содержание решения суда достаточно стандартно и аналогично решениям, принимаемым в рамках гражданского процесса, но с учетом специфики рассматриваемой категории дел. Примечательно, что решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта. Более того, суд может обязать субъекта, изначально принявшего оспариваемый акт, принять новый, при условии, что выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Романенков Н. С., изучив административное исковое заявление Цветкова Д В о признании частично недействующими пунктов 1, 2, абзаца первого пункта 12, пункта 16 Правил установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 789 (далее - Правила), установил: Цветков Д. В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с указанным административным иском заявлением.

В принятии данного административного искового заявления в части оспаривания нормативного правового акта Правительства Российской Федерации по мотиву его противоречия Конституции Российской Федерации и признания недействующим пункта 16 Правил в части слов «если он утратил спо-

способность продолжать профессиональную деятельность вследствие умеренного нарушения функций организма, но может в обычных производственных условиях выполнять профессиональную деятельность более низкой квалификации» надлежит отказать по следующим основаниям.

Учитывая, что заявленное требование не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства, оно не может быть принято к рассмотрению Верховного Суда Российской Федерации по первой инстанции. В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации судья отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете.

Поданное Цветковым Д.В. административное исковое заявление не соответствует требованиям части 2 статьи 125, части 2 статьи 209 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, поскольку в нем не указаны: наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемые административным истцом положения Правил (каждое из них), в чем заключается их противоречие нормам федерального закона; сведения о том, какие конкретно права, свободы и законные интересы административного истца нарушены оспариваемыми положениями нормативного правового акта и в чем состоит это нарушение.

Предложить административному истцу в срок до 4 мая 2017 г. исправить отмеченные в определении недостатки. В случае не исправления указанных недостатков в установленный срок административное исковое заявление считать не поданным и вернуть административному истцу.

Таким образом, можно сделать вывод, что важным аспектом рассмотрения дел по оспариванию нормативных актов является наличие представителя с высшим юридическим образованием. Это связано со сложностью рассматриваемых дел, и как показывает практика часто-то из-за не правильно оформления

административного заявления и предоставленных документов могут отказать в рассмотрении дела, или решить его не в пользу истца.

Белогорский районный суд рассмотрев в открытом судебном заседании материалы административного дела по административному исковому заявлению прокурора <адрес> к Администрации <адрес> о признании нормативного правового акта не действующим полностью,

Административный истец в лице прокурора <адрес> обратился в суд с указанным заявлением, в обоснование которого указал на то, что прокуратурой <адрес> была проведена проверка законности, а в последующем дано заключение прокуратурой, муниципального правового акта, регулирующего правоотношения в сфере предоставления субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Проверкой установлено, что Постановлением Администрации <адрес> № от ДД.ММ.ГГГГ утверждён Порядок предоставления субсидии юридическим лицам (за исключением муниципальных учреждений), индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат, связанных с проведением мероприятий по дорожной деятельности МО <адрес>, который был опубликован в газете «<адрес> вестник» № от ДД.ММ.ГГГГ. Указанный акт противоречит действующему законодательству, так как дорожная деятельность в границах <адрес> не является и не может являться предметом предпринимательской деятельности кого-либо из субъектов предпринимательской деятельности, в том числе получателей субсидии. Просит признать не соответствующим действующему законодательству и не действующим полностью со дня его принятия Порядок предоставления субсидии юридическим лицам (за исключением муниципальных учреждений), индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат, связанных с проведением мероприятий по дорожной деятельности МО <адрес>, утверждённый постановлением Администрации <адрес> № от ДД.ММ.ГГГГ.

В соответствии со ст. 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц или интересов Российской Федера-

ции, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Прокурор, обратившийся в суд с административным иском, пользуется процессуальными правами и несёт процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своём отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска.

В силу положений статей 6, 14 КАС РФ административное судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

В соответствии со ст. 62 КАС РФ лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений.

В соответствии с ч. 8 ст. 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

- полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

- форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

- процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

- правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 2 и 3 части 8 настоящей статьи, возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт.

В соответствии со ст. 216 КАС РФ в случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты (часть 1). В случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части не могут применяться также нормативные правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного не действующим полностью или в части, либо на нём основаны и из него вытекают (часть 2). Решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (часть 3).

Вопреки положениям ст. 62, 213 КАС РФ и заключения прокураторы законность оспариваемого Порядка уполномоченным органом в период разрешения заявленного спора доказана не была.

Белогорский районный суд решил, удовлетворить административный иск прокурора <адрес> к Администрации <адрес> о признании нормативного правового акта не действующим полностью.

На этом примере прослеживается проблема влияния прокурорского заключения о нормативности правового акта на судебное решение.

Свободненский городской суд Амурской области рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному иску казенного учреждения «Белогорский линейный отдел МВД РФ на транспорте» о признании недействующим Постановления главы администрации города Свободный Амурской области -- от 23 ноября 1999 г. «Об утверждении норм расхода воды водопотребителями Свободненского городского водопровода»

Административный истец просит суд признать недействующим постановление Главы администрации города Свободный Амурской области -- от ----- «Об утверждении норм расхода воды водопотребителями Свободненского городского водопровода», как не соответствующее актуализированной редакции СНиП.

В соответствии с ч. 1 ст. 208 КАС РФ, с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В соответствии со ст. 213 КАС РФ:

- лица, участвующие в деле об оспаривании нормативного правового акта, их представители, а также иные участники судебного разбирательства извещаются о времени и месте судебного заседания. Их неявка не является препятствием к рассмотрению административного дела, если она не была признана судом обязательной (ч. 5),

- при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 настоящей статьи, в полном объеме (ч. 7),

- (ч. 8) при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу,

- обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 2 и 3 части 8 настоящей статьи, возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт (ч. 9).

В ходе рассмотрения дела судом установлено следующее.

Постановлением Главы администрации г. Свободного -- в целях упорядочения расчетов по определению лимитов водопотребления и объемов потребляемой воды для абонентов городского водопровода, не имеющих водомерных приборов, были утверждены «Нормы расхода воды водопотребителями Свободненского городского водопровода».

Суд полагает обоснованными доводы административного истца о том, что не приводя оспариваемый нормативный акт в соответствие с изменившимся законодательством, административный ответчик нарушает права водопотребителей.

Рассматривая требования административного истца о признании недействующим постановления Главы администрации города Свободный Амурской области -- от -- «Об утверждении норм расхода воды водопотребителями Свободненского городского водопровода» -- суд полагает их подлежащими удовле-

творению частично, т.к. в ходе рассмотрения дела административным ответчиком оспаривался и проверялся судом только пункт 97 приложения к Постановлению.

Ивановский районный суд Амурской области рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Симонова Геннадия Владимировича к главе администрации Дмитриевского сельсовета и администрации Дмитриевского сельсовета Ивановского района о признании муниципального акта незаконным,

Административный истец обратился в Ивановский районный суд Амурской области с административным иском к главе администрации Дмитриевского сельсовета и администрации Дмитриевского сельсовета Ивановского района о признании незаконным постановления главы администрации Дмитриевского сельсовета от 29.01.2016 года №5 «Об утверждении размера платы граждан, бюджетных организаций и прочих за коммунальные услуги с 01.01.2016 по 30.06.2016 года» и приложения к нему. Считает, что оспариваемое постановление принято с нарушением порядка его принятия и в отсутствие полномочий по его принятию, следовательно, оно незаконно с момента его принятия и нарушает как его законные права на законный размер коммунальной платы за услуги теплоснабжения, так и законные права неопределенного круга лиц.

Дело рассмотрено судом в силу ч.5 ст.213 КАС РФ в отсутствие представителя заинтересованного лица – ООО «Дмитриевское», надлежащим образом извещённого о дате, месте и времени слушания дела, представитель которого Гаврилов С.А. в направленной суду телефонограмме просил о рассмотрении административного дела без его участия, в связи с занятостью на работе.

Помощник прокурора Ивановского района Комбарова Е.В. высказала мнение о возможности, в силу процессуальных норм, предусмотренных КАС РФ, прекратить производства по рассматриваемому административному делу, принимая во внимание пояснение административного истца Симонова Г.В. о том, что в настоящее время оспариваемый им нормативный правовой акт не затрагивает его прав, свобод и законных интересов.

Суд решил производство по делу прекратить.

Таким образом, если оспариваемый нормативный правовой акт отменен и признан прекратившим своё действие с момента принятия, при этом нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца не влечет, производство по данному делу подлежит прекращению.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разрешая конфликт (спор) в сфере нормотворчества, суд оценивает соответствие спорного нормативного акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а также проверяет наличие соответствующих полномочий у органа (должностного лица), принявшего спорный акт. Основанием для производства по данным делам является обращение с административным исковым заявлением установленных в данной главе субъектов.

Если с указанными выше обстоятельствами вопросов всё же возникает не так много, то вокруг последствий признания нормативного правового акта недействующим полностью или в части до сих пор наличествуют спорные подходы оспаривание нормативный правовой акт.

Анализ главы 21 КАС РФ показал наличия ряда проблем, которые связаны с рассмотрением дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Одним из самых актуальных проблем в рамках данного вопроса является разграничение подсудности дел данной направленности. На практике достаточно часто возникают проблемы, когда не происходит четкого разграничения между компетенцией конституционных судов и судов общей юрисдикции. Это связано с отсутствием в законодательстве четких критериев для разграничения дел, которые должны находиться в ведении конституционного суда и в ведении судов общей юрисдикции.

Не менее спорным и проблематичным является содержание ст. 216 КАС РФ. Наиболее проблемными представляются первые две признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты. А в случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части не могут применяться также нормативные правовые акты, ко-

которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного не действующим полностью или в части, либо на нем основаны и из него вытекают.

Практически в связи с данной формулировкой невозможно представить, каким образом граждане и организации, ранее обязанные соблюдать оспоренную норму, узнают об отсутствии в необходимости ее применения с момента, указанного судом. Указанная норма КАС РФ не предписывает необходимости суду, принявшему соответствующее решение, оповестить о нуллификации некоторой нормы общедоступным способом круг лиц, отношения которых ранее регулировались данной нормой. Кроме того, данная норма не предписывает и органу (или лицу), принявшему оспоренную норму об оповещении лиц о невозможности применения оспоренной нормы, и не предписывает этому органу (или лицу) о принятии акта ее приостановлении или отмене. Представляется, что это существенно снижает эффективность данного механизма, поскольку может сложиться ситуация, что фактически о случае удачного оспаривания акта (или его части) могут быть осведомлены только три субъекта: суд, вынесший решение, лицо, оспаривающее акт, орган (лицо), принявшее акт. Особенно затруднительным окажется положение лиц, обязанных соблюдать норму, содержащую установление различного рода тарифов, обязательных к уплате, которая на основании Главы 21 КАС РФ будет оспорена в суде. Таким образом, в случае непринятия дополнительных разъяснений, норма КАС РФ о последствиях признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части может оказаться фикцией.

Также остается спорным равноправие участников процесса административного судопроизводства. В частности роль прокурора в данном случае, значительно выше чем роль других лиц. Это выражается в том, что в случаях, когда прокурор имеет право писать заключение по законности нормативного акта, то суд использует это заключение как основание для отказа в удовлетворении иска. Кроме того несмотря на то, что действующее законодательство в сфере административного судопроизводства значительно расширила круг лиц, имею-

щих право подавать административное заявление, есть одно ограничение, что представитель истца должен иметь высшее образование.

Таким образом, на пути к развитию правового государства, само государство в процессе практики обнаруживает те или иные подводные камни, которые должны быть так или иначе ликвидированы. Достаточно объемлюще выверенный институт оспаривания нормативных правовых актов, как представляется, нуждается в корректировке противоречий, возникающих на практике и предсказываемых исследователями.

Решение указанных проблем требует более тщательного подхода к проработку уже существующего законодательства. Необходимо четко разграничить право и обязанности всех сторон административного судопроизводства, уравновесить их, чтобы все участники были равны в своих правах. Необходимо разработать четкий список критериев, которые способствовали правильному определению подсудности и подведомости рассматриваемых дел. Кроме того необходимо внести некоторые коррективы и в существующий КАС РФ.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

- 1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. От 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – С. 1691.
- 2 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – С. 3012.
- 3 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – С. 4532.
- 4 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – С. 1391.
- 5 Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – С. 1447.
- 6 Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» от 23.06.2016 № 220-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 26 (Часть I). – С. 3889.
- 7 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 20.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – С. 1930.
- 8 Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 17.02.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – С. 4472.
- 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации

от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. – 2007. – № 276

## II Специальная литература

10 Агапов, А.Б. Административное право: учебник / А.Б. Агапов. – М.: Юрайт, 2016. — С. 937.

11 Бадыков, Л.Ф. Административное судопроизводство. Часть II. Особенности рассмотрения, обжалование, пересмотр и исполнение судебных актов / Л.Ф. Бадыков и [др.] // Библиотечка «Российской газеты». – 2016. – Вып. 12.

12 Беспалов, Ю.Ф. Доказательства в гражданском, административном, уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях: учебно – практическое пособие / Ю.Ф. Беспалов. – М.: Проспект, 2017. – С. 145.

13 Беспалов, Ю.Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно – практический) / Ю.Ф. Беспалов. – М.: Проспект, 2016. – С. 768.

14 Бытдаева, В.Х. Развитие правового регулирования рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов // В.Х. Бытдаева / Право и современные государства. – 2015. – № 6. – С. 44-49.

15 Волкова, В.В. Административный процесс: учеб.пособие / В.В. Волкова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. — С. 175.

16 Глущенко, П.П. Административное право. Краткий курс / П.П. Глущенко, Н.Н. Жильский и др. — СПб.: Питер, 2015. — С. 272.

17 Гурвич, М.А. Судебное решение. Теоретические проблемы / М.А. Гурвич. - М.: Юрайт, 2016. – С. 276.

18 Зеленцов, А.Б. Административное право России: учебник / А.Б. Зеленцов. – М.: Проспект, 2015. – С. 560.

19 Зеленцов, А.Б. Административно-процессуальное право России: учебник / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М.: Юрайт, 2016. – С. 341.

- 20 Касьянова, Г.Ю. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Комментарий с учетом всех изменений / Касьянова Г.Ю.. - М.: Ассоциация бухгалтеров, аудиторов и консультантов (АБАК). – 2016. – С.105 .
- 21 Киселев, А.В. Нормоконтроль в арбитражном и административном производстве: конкуренция или кооперация? / А.В. Киселев: - М.: «Юридическая пресса». – 2018.
- 22 Коваленко, А.Г. Институт доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве / А.Г. Коваленко. - М.: Норма, 2018. – С. 120.
- 23 Конин, Н.М. Административное право: учебник / Н.М. Конин, Е. И. Маторина. — М.: Юрайт, 2015. — С. 574 .
- 24 Кононов, П. И. Административное право России: учебник / П. И. Кононов. — М.: Юрайт, 2014. — С. 648.
- 25 Копытов, Ю.А. Административное право: учебник / Ю.А. Копытов. — М.: Юрайт, 2015. — С. 649.
- 26 Лебедь, К.А. Решение арбитражного суда / К.А. Лебедь. - 2015. – С. 255.
- 27 Макарейко, Н.В. Административное право Конспект лекций/ Н.В. Макарейко. — М.: Юрайт, 2014. — С. 154 .
- 28 Машукова, Т.А. О некоторых проблемах оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами / Т.А. Машукова // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 11. – С. 105-108.
- 29 Махина, С.Н. Комментарий к главам 21 «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" и глава 22 «Производство по административным делам 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» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ / Махина С.Н. и [др]. [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/57239199/>. – (дата обращения 14.05.2018)

30 Мигачев, Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров. – М.: Юрайт, 2015. — С. 519.

31 Немцева, В.Б. Оспаривание нормативного акта как средство судебной защиты / В.Б. Немцева // Вестник Омского университета. — 2016. — № 4. — С. 113 – 116.

32 Никифорова, Е.В. Производство по делам об оспаривании нормативно-правовых актов / Е.В. Никифорова. // Приоритетные направления развития науки и образования: материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. – 2017. № 4. – С. 347-348.

33 Николаева, Л.Д. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции / Л.Д. Николаева. - М.: Юридический центр, 2016. – С. 147 .

34 Остроумов, А.А. Спор о праве в делах, возникающих из публичных правоотношений / А.А. Остроумов. – М. : Наука, 2015. – С. 364.

35 Порываев, С.А. О возможности унификации производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов при принятии Кодекса административного судопроизводства / С.А. Порываев // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 3. — С. 1-3.

36 Стахов, А.И. Административное право России: учебник / А.И. Стахов, П.И. Кононов. — М.: Юрайт, 2014. — С. 651.

37 Стахов, А.И. Интегративный подход к пониманию административного процесса в России / А.И. Стахов // Административное право и процесс. - 2015. - № 2. – С. 51-55.

38 Стахов, А.И. Понятие и характерные особенности административно-процессуальных норм / А.И. Стахов // Административное право и процесс. –

2015. - № 4. – С. 10-15.

39 Сериков, Ю.А. Оспаривание нормативного правового акта / Ю.А. Сериков, О.А. Михновец // Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам V междунар. науч.-практ. конф. – 2017. № 3. – С. 18-25.

40 Студеникина, М.С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам / М.С. Студеникина // Судебная реформа в России : проблемы совершенствования процессуального законодательства : по материалам науч.-практ. конф. – 2017. - № 4. - С. 178 - 179.

41 Терехова, Л.А. Создание системы административных судов для защиты административных прав / Л.А.Терехова // Вестник Омского университета. - 2017. - № 2. - С. 147-152.

42 Торопов, А.В. процессуальная форма разрешения административно-правового спора / А.В. Торопов // Административное право и процесс. – 2015. - № 10. – С. 64-66.

43 Треушников, М.Л. Административное судопроизводство / М.Л. Треушников. - М.: Городец. – 2017. – С. 145 .

44 Фокина, М.А. Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс / М.А. Фокина. - М.: Наука. – 2014. – С.466.

45 Федорова, И.А. особенности административного способа разрешения налоговых споров / И.А. Федорова // Современные проблемы науки и образования. - 2015. - № 2. - С. 665-668.

46 Хазанов, С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий / С.Д. Хазанов // Теория и практика административного права и процесса. – 2016. - № 4. – С. 123-126.

47 Хаманева, Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманева. – М.: Ин-т государства и права Российской академии наук. – 2017. – С. 522 .

48 Хаманева, Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н.Ю. Хаманева, Н.Г. Салищева. –

М. : Юрайт. – 2016. – С. 401.

49 Хахалева, Е.В. Некоторые новеллы административного судопроизводства в Российской Федерации / Е.В. Хахалева // Общество и право. - 2015. - № 2. - С. 273-276.

50 Цыганков, Э.М. Вопросы налогообложения в соотношении с конституционным гражданским и административным законодательством / Э.М. Цыганков. - М.: Тверь: GM. – 2013. – С. 192 .

51 Шмалий О.В. Избирательные права как объект судебной защиты: новеллы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации / О.В. Шмалий // Северо- Кавказский юридический вестник. – 2017. - № 3. – С. 215-220.

52 Шмелев А.Н. Судебная нуллификация нормативного правового акта как принципиально важный базис обеспечения верховенства права в Российской Федерации: тенденции, проблемы, перспективы / А.Н. Шмелев // Юрист. – 2016. – № 23 – С. 42-47.

53 Штатин М.А. Административный процесс: учебник / М. А. Штатин. — М.: Юрайт. – 2015. — С. 364.

54 Ярков В.В. Арбитражный процесс. Учебник для вузов. / В.В. Яркова. — М.: Инфотропик Медиа. – 2016. — С. 880 .

### III Правоприменительная практика

55 Определение Серышевского районного суда от 14 сентября 2016 г. № 2а – 772/2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> - 15.06.2018.

56 Определение Ивановского районного суда Амурской области от 27 декабря 2016 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> - 15.06.2018.

57 Определение Серышевского районного суда от 14 сентября 2016 г. № 2а – 772/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> - 15.06.2018.

58 Решение Белогорского городского суда по делу №2а-1935/2016.

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> - 15.06.2018.

59 Решение Амурского областного суда от 27 июля 2017 г. № За-68/2017 . [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> - 15.06.2018

60 Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2017 г. № АКПИ17/46. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – 15.06.2018.

61 Определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2017 г. № АКПИ17-310. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – 15.06.2018.

62 Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19 июля 2017 г. № 36-АПГ17-2. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – 15.06.2018