

Процедуры оспаривания нормативных актов в законодательстве Российской Федерации: от Гражданского процессуального кодекса до Кодекса административного судопроизводства¹



Е.К. Цветкова

доцент кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: zam_ekaterina@rambler.ru



Аннотация

В статье дается анализ наиболее важных положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, посвященных производству по делам об оспаривании нормативных правовых актов. В частности, рассматриваются требования к заявителям и условия их обращения в суд; срок, в течение которого может быть подано административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта; юридические последствия утраты силы актом во время рассмотрения дела о его оспаривании; требования к представителям по делам об оспаривании нормативных правовых актов; варианты процессуальных действий суда, если административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта не подлежит на момент обращения принятию к производству; особенности судебного разбирательства по делам об оспаривании нормативных правовых актов; момент, с которого оспариваемый акт признается не соответствующим акту большей юридической силы, недействующим и не подлежащим дальнейшему применению; запрет применения нормативных правовых актов, имеющих меньшую юридическую силу и воспроизводящих содержание акта, признанного недействующим полностью или в части, либо на нем основанных и из него вытекающих. Существующее законодательное регулирование приводится в сравнении с ранее действовавшими нормами Гражданского процессуального кодекса РФ, регламентирующими производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части. Оцениваются новеллы Кодекса административного судопроизводства, включенные в производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов — меры предварительной защиты; объединение в одно производство нескольких дел об оспаривании одного и того же нормативного акта либо разных положений этого акта; запрет заключения мировых соглашений по делам об оспаривании нормативных правовых актов; указание суда на выявленное им определенное истолкование оспариваемого акта, адресованное другим правоприменительным органам и должностным лицам; применение упрощенного производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Указывается также на недостатки юридической техники отдельных положений Кодекса. Проводятся параллели с конституционным судопроизводством.



Ключевые слова

Кодекс административного судопроизводства, Гражданский процессуальный кодекс, производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов, Верховный Суд Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционное судопроизводство.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС Консультант Плюс.

Библиографическое описание: Цветкова Е.К. Процедуры оспаривания нормативных правовых актов в законодательстве Российской Федерации: от Гражданского процессуального кодекса до Кодекса административного судопроизводства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 87–99.

JEL: K41; УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.87.99

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), которым были внесены существенные изменения в порядок производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Прежде всего следует отметить, что объем главы 21 КАС РФ, целиком посвященной рассмотрению и разрешению судами данной категории дел, стал значительно больше аналогичной главы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), ранее регулировавшей соответствующий вид административного судопроизводства. Для сравнения: в главе 24 ГПК РФ («Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части») содержалось всего три статьи, т.е. втрое меньше, чем в главе 21 КАС РФ («Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов»), включающей 10 статей. Объем почти половины из них весьма внушителен².

Таким образом, законодательная регламентация производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов стала более развернутой и конкретной. Таковой, как сейчас, она не была еще никогда. Это произошло впервые за всю историю эволюции судебного нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции. Безусловно, это положительный фактор, свидетельствующий о расширении гарантий конституционного права на судебную защиту от действия незаконных нормативных решений органов власти и должностных лиц.

Обратим внимание на наиболее важные положения КАС РФ. Начнем с того, что устанавливаются более четкие требования к заявителям и условия их обращения в суд. В ч. 1 ст. 208 обозначены две категории заявителей по делам об оспаривании нормативных правовых актов:

- лица, в отношении которых применен оспариваемый акт;
- лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым актом.

Причем и те, и другие должны полагать, что оспариваемым актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. Информация о таких нарушениях, а также сведения о применении оспариваемого нормативного акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом, должны содержаться в административном исковом заявлении (в ГПК РФ соответствующий документ назывался «заявлением») и приложениях к нему.

Отметим, что по ГПК РФ круг субъектов, обладающих правом на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, был более узким. К их числу относились граждане и организации, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушаются их права и свободы, а также прокурор в пределах своей компетенции (ч. 1 ст. 251 ГПК РФ). Причем обратиться в суд можно было не только если права и свободы уже нарушены или находятся в состоянии нарушения, но и при угрозе их нарушения (п. 4 ч. 2 ст. 131 ГПК РФ). Данное обстоятельство было подтверждено и в п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда

² См., напр.: ст. 208, 213, 215, 216 КАС РФ.

Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»³.

На сегодняшний день возможность обращения в суд в случае реальной угрозы нарушения прав и свобод существует только у так называемых *специальных* субъектов, которые выступают в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц (общественные объединения — в случаях, предусмотренных федеральным законом; прокурор; Президент России, Правительство России, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта федерации, высшее должностное лицо субъекта федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), орган местного самоуправления, глава муниципального образования; Центральная избирательная комиссия, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования) (ч. 2–4 ст. 208, п. 5 ч. 2 ст. 209 КАС РФ).

Таким образом, право на судебную защиту от нарушающих права и свободы нормативных актов, с одной стороны, было расширено за счет того, что субъекты права на обращение в суд теперь не дифференцируются на группы заявителей (граждане, организации), а определяются более общим понятием «лица», а с другой — ограничено вследствие исключения возможности обращения в суд при реальной и непосредственной угрозе нарушения оспариваемым актом прав и свобод заявителя.

В ч. 6 ст. 208 КАС РФ закреплена норма, которая определяет срок, в течение которого может быть подано административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта. Установлено, что такое заявление может быть подано *в течение всего срока действия оспариваемого акта*. Исключение касается случая оспаривания закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования. Такое заявление может быть подано в течение десяти дней со дня принятия соответствующего нормативного правового акта (ч. 7 ст. 208 КАС РФ).

Если ко времени обращения в суд акт утратил силу (например, в связи с истечением срока действия или в связи с его отменой принявшим органом или должностным лицом), заявителю будет отказано в принятии заявления (ч. 1 ст. 210 КАС РФ). В п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда от 29 ноября 2007 г. № 48 разъяснено, что судья должен отказать в принятии заявления также когда в заявлении оспариваются проект нормативного правового акта, решение законодательного органа о принятии или отклонении проекта нормативного правового акта, а равно если в заявлении оспаривается акт, не вступивший в силу⁴, либо формально не отмененный, но фактически недействующий в силу издания более позднего акта. Во всех этих случаях, отмечается в Постановлении, акты не порождают правовых последствий, в результате чего не могут повлечь каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод заявителя и других лиц.

В то же время заинтересованные лица не остаются без судебной защиты, поскольку у них сохраняется возможность обжалования неправомερных решений, действий (бездействия), основанных на акте, утратившем силу, а также право на обращение в суд в порядке искового производства, в ходе которого заявитель может поставить вопрос о неприменении при разрешении спора данного нормативного правового акта или его части.

Следует отметить, что юридические последствия оспаривания акта, утратившего силу, не распространяются на случаи, когда акт утрачивает силу в ходе рассмотрения

³ Российская газета. 2007. № 276.

⁴ Согласно ч. 2 ст. 210 КАС РФ, в случае оспаривания акта, не вступившего в силу, или его отдельных положений, судья возвращает административное исковое заявление.

судом дела об оспаривании данного акта. Это означает, что если оспариваемый акт утратил силу до окончания производства по делу, суд вправе, но не обязан прекратить производство. Причем это право действует только если оспариваемый акт перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца (ч. 11 ст. 213, п. 1 ч. 2 ст. 214 КАС РФ). Данное положение Кодекса согласуется и с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в Определении от 12 мая 2005 г. № 244-О и подтвержденной в ряде последующих решений⁵. Суть этой позиции в том, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта, признанного по решению органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего данный нормативный правовой акт, утратившим силу после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией России, законами и иными нормативными правовыми актами.

КАС РФ, в отличие от ранее действовавших положений ГПК РФ, установил более жесткие требования к представителям по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Теперь представителями по данной категории дел могут быть только лица, имеющие высшее юридическое образование (ч. 9 ст. 208, ст. 55 КАС). Более того, если сам заявитель не имеет высшего юридического образования, то он не может самостоятельно участвовать в деле, но должен привлечь в качестве представителя лицо, имеющее такое образование. Исключение из этого правила относится только к случаям рассмотрения дела об оспаривании нормативного акта районным судом.

Полагаем, что включение в КАС РФ подобного требования вполне оправдано. Ведь речь идет о судебных делах, участие в которых требует специальных познаний в области права не только от судей или участвующего в деле прокурора, но и от административного истца, административного ответчика и их представителей. Участие в деле квалифицированных специалистов призвано способствовать более грамотному, эффективному и оперативному отправлению правосудия.

Вместе с тем, несмотря на прогрессивный и в целом позитивный характер положений КАС РФ, регламентирующих статус административных истцов, а также представителей по делам об оспаривании нормативных правовых актов, текст Кодекса не лишен некоторых юридико-технических недостатков.

Во-первых, имеются текстуальные несоответствия между отдельными нормами. Например, в п. 4 ч. 1 ст. 126 КАС РФ сказано, что к административному исковому заявлению прилагается в том числе документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому настоящим Кодексом предусмотрено обязательное участие представителя. В случае несоблюдения данного требования судья оставляет заявление без движения, а спустя некоторое время возвращает его заявителю (ст. 130, ч. 3 ст. 210). Следовательно, административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта не может быть принято у лица, не могущего подтвердить наличие высшего юридического образования, а сам заявитель не может приобрести статус лица, участвующего в деле.

Несмотря на это, в ч. 9 ст. 208 КАС РФ содержится формулировка, опровергающая (или, во всяком случае, ставящая под сомнение) данное утверждение: «При рассмотре-

⁵ См.: определения Конституционного Суда от 12 июля 2006 г. № 182-О, от 4 июня 2013 г. № 1025-О и № 1026-О, от 24 декабря 2013 г. № 1979-О, от 27 октября 2015 г. № 2473-О и др.

нии административных дел об оспаривании нормативных правовых актов... *граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования*, ведут дела через представителей...» (курсив мой. — Е.Ц.). Если следовать буквальному толкованию данного положения, получается, что граждане, не имеющие высшего юридического образования, могут быть лицами, участвующими в деле.

Во-вторых, в КАС РФ нет ответа на вопрос, нужно ли адвокату, являющемуся представителем по делу об оспаривании нормативного правового акта, предъявлять документ о наличии у него высшего юридического образования. В ГПК РФ данный вопрос как ранее, так и в настоящее время решен однозначно: не нужно, достаточно предъявления ордера, выданного соответствующим адвокатским образованием (ч. 5 ст. 53). Верховный Суд Российской Федерации в разъяснениях по вопросам применения КАС РФ отмечает, что поскольку «присвоение лицу статуса адвоката свидетельствует о наличии у него квалификации, позволяющей профессионально оказывать юридическую помощь... предъявления документов о высшем юридическом образовании для представления интересов доверителя в административном процессе адвокату не требуется»⁶. Кроме того, в Госдуму уже внесен проект федерального закона, согласно которому адвокатам достаточно будет предъявить суду документы, подтверждающие полномочия на ведение административного дела и статус. Полномочия, как указано в законопроекте, удостоверяются ордерами и доверенностью. Статус, в соответствии с Законом об адвокатской деятельности, подтверждается удостоверением (справкой)⁷.

В КАС РФ предусмотрены следующие варианты процессуальных действий, если административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта не подлежит на момент обращения принятию к производству:

1) *отказ в принятии административного искового заявления* (если, например, заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства);

2) *возвращение административного искового заявления* (если, скажем, нарушены правила подсудности, не исправлены недостатки административного искового заявления и документов, приложенных к нему, в срок, установленный в определении об оставлении данного заявления без движения);

3) *оставление административного искового заявления без движения* (если нарушены требования к форме и содержанию заявления и (или) приложенных к нему документов).

Когда административное исковое заявление уже принято к производству, суд в определенных случаях может *прекратить производство по делу* или *оставить заявление без рассмотрения*. Так, в ч. 6 ст. 39 КАС РФ закреплено, что если прокурор откажется от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит об отказе от административного иска.

В ст. 211 КАС РФ закреплено чрезвычайно важное положение, которого не было ранее в ГПК РФ. Речь идет о *мерах предварительной защиты* по делам об оспаривании

⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) // СПС Консультант Плюс.

⁷ См.: проект Федерального закона № 971508-6 «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=971508-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=971508-6) (дата обращения: 07.02.2016)

нормативных правовых актов. Установлено, что по данной категории дел суды могут использовать такую меру предварительной защиты, как *запрет применения оспариваемого акта или его отдельных положений в отношении административного истца*. Данная мера как бы приостанавливает действие оспариваемого акта в отношении заявителя. Она 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.

Для сравнения отметим, что в ГПК РФ полностью исключалась возможность каких бы то ни было мер предварительной защиты по делам об оспаривании нормативных правовых актов. На сей счет есть специальное указание Верховного Суда Российской Федерации: «Имея в виду, что в соответствии с частью 7 статьи 251 ГПК РФ подача в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта не приостанавливает действие этого нормативного правового акта, судья не вправе применять по просьбе заявителя меры обеспечения по основаниям, предусмотренным статьей 139 ГПК РФ»⁸.

Трудно переоценить значение ст. 212 КАС РФ, предусматривающей возможность объединения в одно производство нескольких дел об оспаривании одного и того же нормативного акта либо разных положений этого акта. Полагаем, что данная норма вполне отвечает задачам административного судопроизводства и его принципам — осуществлению административного судопроизводства в разумный срок, принципу процессуальной экономии.

Среди особенностей судебного разбирательства по делам об оспаривании нормативных правовых актов необходимо отметить следующие:

- увеличен срок рассмотрения судами таких дел с одного месяца до двух со дня подачи административного искового заявления, за исключением Верховного Суда Российской Федерации, рассматривающего подобные дела в течение трех месяцев со дня подачи заявления⁹;

- дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются с участием прокурора. В КАС РФ по сравнению с ГПК уточняется процессуальное положение прокурора — в зависимости от того, возбуждено ли дело об оспаривании нормативного акта на основании заявления прокурора (ч. 4 ст. 213);

- существенно увеличены размеры штрафов за неявку в судебное заседание органов и лиц, когда суд признает явку обязательной. Для сравнения: согласно ГПК в случае неявки в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица указанные лица могли быть подвергнуты штрафу в размере до одной тысячи рублей (ч. 4 ст. 246); в соответствии с положениями КАС в аналогичных ситуациях на должностное лицо может быть наложен штраф в размере до 30 тысяч рублей (ч. 1 ст. 122);

- в КАС РФ, в отличие от ГПК РФ, более детально регламентируется сам процесс проверки оспариваемого акта, устанавливаются критерии такой проверки. Думается, не случайно законодатель закрепил сначала «формальные» критерии (п. 2 ч. 8 ст. 213), а потом уже «содержательный» критерий (п. 3 ч. 8 ст. 213). Такой порядок проверки акта также служит задачам и принципам правосудия, в частности, принципу процессуальной экономии. Проверка формальных требований, которым должен соответствовать

⁸ П. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

⁹ Подробнее об этом см.: *Порываев С.А.* О возможности унификации производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов при принятии Кодекса административного судопроизводства // СПС Консультант Плюс.

оспариваемый акт, зачастую занимает у суда меньше времени, чем его проверка «по существу», т.е., собственно, проверка законности акта или его отдельных положений. Для признания акта недействующим достаточно установления его несоответствия хотя бы одному «формальному» требованию¹⁰;

- в КАС РФ закреплено положение о недопустимости заключения мировых соглашений по делам об оспаривании нормативных правовых актов, чего не было в ГПК РФ. Вот как объясняет данное обстоятельство Верховный Суд: «...учитывая, что производство по делу об оспаривании нормативного правового акта носит публичный характер и результаты его рассмотрения являются обязательными как для лиц, участвующих в рассмотрении данного дела, так и для лиц, не участвующих в нем, утверждение мирового соглашения по делам данной категории недопустимо»¹¹.

Интересное положение содержится в ч. 3 ст. 215 КАС РФ: 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. Очевидно, данная норма призвана обеспечить единообразие в правоприменительной практике, что свидетельствует о ее положительной направленности. В то же время встает вопрос: каковы юридические последствия указания суда на определенное истолкование оспариваемого акта (его отдельных положений), становится ли оно обязательным для других судов и иных правоприменительных органов? В конституционном судопроизводстве, например, этот вопрос решен однозначно: 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 Федерации¹².

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 обязательным 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 недостаточной проработанными механизмами ответственности органов власти за неисполнение судебных решений.

Между отдельными положениями ст. 215 КАС РФ имеются текстуальные несоответствия. Речь идет о сроке, с которого оспариваемый акт признается не соответствующим

¹⁰ См.: п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

¹¹ П. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. № 556-О-П // Российская газета. 2008. № 245.

акту большей юридической силы, недействующим и не подлежащим дальнейшему применению. В п. 1 ч. 2 ст. 215 установлено, что акт признается недействующим полностью или в части *со дня его принятия*¹³ или с иной определенной судом даты, а 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*¹⁴ или с иной определенной судом даты. Между тем момент, с которого оспариваемый акт признается не соответствующим акту большей юридической силы, недействующим и не подлежащим дальнейшему применению, имеет огромное значение: от него зависят не только юридические последствия, но и дальнейшие действия сторон и других заинтересованных лиц. Следует отметить, что у суда имеется широкая свобода усмотрения в отношении определения данного момента.

Верховный Суд Российской Федерации дал следующие разъяснения по этому вопросу:

- нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны недействующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу;
- если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны недействующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить;
- оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствует, может быть признан судом недействующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта;
- если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся, и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

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 решения¹⁵.

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*¹⁶. Надо полагать, что 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

¹³ Такой вид судебного нормоконтроля получил название «*ex tunc*». Это значит, что в данном случае решению суда о признании акта недействующим как бы придается обратная сила, т.е. акт считается недействующим со дня его принятия. См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. Т. 1–2 / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1996. С. 79.

¹⁴ Данный вид судебного нормоконтроля получил название «*ex nunc*». В отличие от контроля *ex tunc*, данная разновидность не предполагает надления судебного решения обратной силой. Иными словами, акт считается недействующим со дня вступления в силу решения суда, т.е. только на будущее время. См.: Там же. С. 80.

¹⁵ П. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

¹⁶ Там же.

решений не создавали препятствий для проверки этих же актов в порядке конституционного судопроизводства. Как отмечает Конституционный Суд, «рассмотрение судом общей юрисдикции административного дела о проверке закона субъекта Российской Федерации, в результате которой он может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства. Следовательно, решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением недействительности закона, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению...» (курсив мой. — Е.Ц.)¹⁷.

Важная норма закреплена в ч. 2 ст. 216 КАС РФ, которая содержит запрет на применение нормативных правовых актов, имеющих меньшую юридическую силу и воспроизводящих содержание акта, признанного недействующим полностью или в части, либо на нем основанных и из него вытекающих. Схожее положение было ранее и в ГПК — с той лишь разницей, что в ч. 3 ст. 253 ГПК говорилось не о неприменении, а об утрате силы нормативных актов, основанных на акте, признанном недействующим, или воспроизводящих его содержание. Приведенные нормы процессуальных кодексов очень напоминают положения Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁸, предусматривающие отмену и невозможность дальнейшего применения нормативных актов, основанных на акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными (ч. 2–4 ст. 87).

Схожесть административного судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых актов с конституционным судопроизводством наблюдается и в возможности использования в определенных случаях упрощенного (письменного) производства. В конституционном судопроизводстве такая возможность появилась в 2010 г., а в административном — в 2015 г., т.е. с принятием КАС РФ. Применение упрощенного (письменного) производства, согласно ч. 5 ст. 216 КАС РФ, 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. Такие акты могут рассматриваться судом без проверки законности повторного нормативного акта (принятого вместо ранее признанного недействующим и аналогичного ему по содержанию), если на момент принятия повторного акта отсутствовали изменения в законодательстве, 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.

Таким образом, применение процедуры упрощенного (письменного) производства основано на ранее вынесенных и сохраняющих свою силу судебных решениях по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

¹⁸ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

В соответствии со ст. 20 и 47.1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации упрощенное (письменное) производство называется «разрешением дел без проведения слушания». В таком порядке могут рассматриваться дела о проверке конституционности нормативных актов, если Суд придет к выводу, что вопрос может быть разрешен на основании правовых позиций, содержащихся в ранее принятых им постановлениях, и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав стороны.

Следует отметить, что как в административном, так и в конституционном судопроизводстве, по ходатайству сторон или одной из них процедура упрощенного (письменного) производства может быть (в административном судопроизводстве — должна быть) заменена обычным, устным разбирательством.

Беспрецедентное значение имеет ч. 4 ст. 216 КАС РФ, наделяющая суд возможностью (в случае образования пробела в правовом регулировании вследствие признания нормативного правового акта недействующим) возложить на орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт, *обязанность* принять новый акт вместо признанного недействующим. В то же время данная норма, чтобы стать реально применимой, нуждается, на наш взгляд, в дополнительной конкретизации. Должны быть четко определены по крайней мере: срок, в течение которого должен быть принят новый акт, а также юридические последствия неисполнения обязанности по принятию такого акта, особенно органами власти и организациями.

Подводя итог обзора положений КАС РФ, посвященных производству по делам об оспаривании нормативных правовых актов, сформулируем выводы:

- правовая регламентация данного вида административного судопроизводства стала более развернутой и детальной;
- в КАС РФ появились важные новеллы, которых не было в ГПК РФ;
- несмотря на весьма прогрессивный характер некоторых положений КАС РФ, в его тексте присутствуют дефекты юридической техники, могущие усложнить применение Кодекса;
- некоторые нормы, имеющие важное практическое значение, могут остаться нормами «на бумаге», т.е. мертвыми нормами, если не будет разработан механизм их реализации;
- административное судопроизводство по делам об оспаривании нормативных правовых актов в его нынешнем виде имеет значительное сходство с конституционным судопроизводством, т.е. наблюдается унификация данных форм осуществления судебной власти¹⁹.

Некоторые недостатки КАС РФ и практики его применения уже повлекли за собой волну изменений и дополнений, которые приняты федеральным законодателем или пока находятся на его рассмотрении. Это лишний раз доказывает, что идеальных законов не бывает, а если закон меняется, значит, он живет, развивается и совершенствуется.



Библиография

Беспалов Ю.Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический). М.: Проспект, 2016. 768 с.

¹⁹ Подробнее см.: Брежнев О.В. Кодекс административного судопроизводства РФ о разграничении подведомственности и особенностях взаимодействия между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия // СПС Консультант Плюс.

Брежнев О.В. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации о разграничении подведомственности и особенностях взаимодействия между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия // *Административное и муниципальное право*. 2015. № 6. С. 626–633.

Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Т.Т. Алиев, С.Ф. Афанасьев, А.Н. Балашов и др.; под ред. М.А. Вилкут. 2-е изд. М.: Юрайт, 2014. 627 с.

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглавный) / О.В. Аксенова, С.А. Алешукина, Н.А. Антонова и др.; под ред. А.А. Муравьева. М.: Проспект, 2015. 408 с.

Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / Ю.А. Андреева и др.; под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма, 2012. 672 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4-х т. Т. 1–2 / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 1996. 784 с.

Кудряшова Е. Долгожданный КАС РФ // *ЭЖ-Юрист*. 2015. № 10. С. 10–15.

Мохов А.А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации: (постатейный). М.: КОНТРАКТ, 2011. 752 с.

Научно-практическое пособие по разрешению дел, возникающих из публичных правоотношений (главы 23–26 ГПК РФ) / В.Ю. Зайцев и др.; под ред. П.П. Серкова. М.: НОРМА, 2006. 128 с.

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. 71–74.

Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / А.В. Аргунов, В.В. Аргунов, А.В. Демкина и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2012. 636 с.

Рыжаков А.П. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 6-е изд. // СПС КонсультантПлюс.

Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.

Стариков Ю.Н. Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства // *Мировой судья*. 2015. № 4. С. 31–38.

Ярков В. и др. Кодекс административного судопроизводства: ожидания и перспективы // *Закон*. 2015. № 9. С. 18–32.

Procedures for Challenging Regulations in the Russian Legislation: from Civil Procedural Code to Administrative Procedural Code



Ekaterina Tsvetkova

Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, National Research University Higher School of Economics, Candidate of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: zam_ekaterina@rambler.ru



Abstract

The article presents an analysis of the most important provisions of recently adopted Russian Administrative Procedural Code (APC) dealing with the cases of challenging regulations. In particular, the author addresses issues as: application requirements, the period during which the applicants can take legal recourse; legal implications of the situation when the regulation got invalidated while being challenged; the strategies of procedural judicial procedures if the request for challenging a regulation was not satisfied; specific features of handling cases involving challenging regulations; the moment

when the challenged regulation has been found in contradiction with an overriding legal act and by virtue of this invalidated; the prohibition to apply regulations that possess a less significant legal effect and overlap the content of an overriding act that was completely or partially repealed. The author compares the current legislative framework with the earlier norms of the Russian Civil Procedural Code that envisages procedures for complete or partial repeal of regulatory legal acts. The article presents the author's assessment of the new provisions of the Russian APC which address the procedures for challenging regulations, including measures of provisional remedy, merger of cases, prohibition of amicable agreements in cases with challenging regulations, and using summary of written proceedings in the cases involving the challenge of regulations. Apart of it, the article displays several drawbacks of legal writings and mechanics, discovers contradictions in certain parts of the Administrative Procedural Code and brings up occasional parallels between some APC norms and constitutional proceedings.



Keywords

Russian Administrative Procedural Code, Russian Civil Procedural Code, procedures for challenging regulations, regulatory legal act, The Supreme Court of Russia, The Constitutional Court of Russia, constitutional proceedings.

Citation: Tsvetkova E. K. (2016) Procedures for Challenging regulations in the Russian Legislation from Civil Procedural Code to Administrative Procedural Code. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 87–99 (in Russian).

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.87.99



References

A.A. Murav'ev (ed.) (2015) *Kommentariy k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii (poglavnyy)* [Commentary to the Administrative Procedure Code of Russia]. Moscow: Prospekt, 408 p. (in Russian)

Bespalov Yu. F. (2016) *Kommentariy k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii* [Commentaries to the Administrative Procedure Code of the Russian Federation]. Moscow: Prospekt, 768 p. (in Russian)

Brezhnev O.V. (2015) Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva RF o razgranichenii podvedomstvennosti i osobennostyakh vzaimodeystviya mezhdud sudami obshchey yurisdiksiy i organami konstitutsionnogo pravosudiya [Administrative Procedure Code on Dividing Jurisdiction and Interaction between Jurisdiction and the Bodies of Constitutional Jurisprudence]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, no 6, p. 626–633.

Gadzhiev. G.A. (ed.) (2012) *Kommentariy k Federal'nomu konstitutsionnomu zakonu O Konstitutsionnom Sude Rossiyskoy Federatsii* [Commentaries to the Constitutional Law On the Constitutional Court of the Russian Federation]. Moscow: Norma, 672 p. (in Russian)

Krashennnikov P.V. (ed.) (2012) *Postateynny kommentariy k Grazhdanskomu protsessual'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii* [Commentary to the Civil Procedural Code of Russia]. Moscow: Statut, 636 p. (in Russian)

Kudryashova E. (2015) Dolgozhdannyy KAS [Long-Awaited Administrative Procedural Code]. *EZh-Yurist*, no 10, p. 10–15.

Mokhov A.A. (2011) *Kommentariy k Grazhdanskomu protsessual'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii* [Commentaries to the Civil Procedural Code of the Russian Federation]. Moscow: KONTRAKT, 752 p. (in Russian)

Poryvaev S.A. (2015) O vozmozhnosti unifikatsiy proizvodstva po delam ob osparivaniy normativnykh pravovykh aktov pri prinyatii Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva [On Possible Unification of Procedures on the Cases of Challenging Regulations Adopting the Administrative Procedure Code]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, no 3, pp. 71–74.

Ryzhakov A.P. (2011) *Kommentariy k Grazhdanskomu protsessual'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii* [Commentary to the Russian Civil Procedural Code]. SPS Konsul'tant Plus.

Ryzhakov A.P. (2015) *Postateynny kommentariy k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii* [Commentary to the Administrative Procedural Code of the Russian Federation]. SPS Konsul'tant Plus.

Serkov P.P. (ed.) (2006) *Nauchno-practicheskoye posobie po razresheniy del vosnikaiuschih iz publichnyh pravootnosheniy* [Manual on Resolving Cases Arisen from Public Legal Relations]. Moscow: Norma, 128 p. (in Russian)

Starilov Yu.N. (2015) Sudebnyy normokontrol' i administrativnoye sudoproizvodstvo v sisteme modernizatsii administrativnogo i administrativnogo protsessual'nogo zakonodatel'stva [Judicial Supervision over Regulations and Administrative Procedure in Modernizing Administrative and Administrative Procedural Legislation]. *Mirovoy sud'ya*, no 4, pp. 31–38.

Strashun B.A. (ed.) (1996) *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran: uchebnik* [Constitutional Law of Foreign Countries: Textbook]. Moscow: BEK, 784 p. (in Russian)

Vikut M.A. (ed.) (2014) *Kommentarii k grazhdanskomu protsessualnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii* [Commentary to the Russian Civil Procedural Code]. Moscow: Yurait, 627 p. (in Russian)

Yarkov V. et al. (2015) Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva: ozhidaniya i perspektivy [Code of Administrative Judicial Proceeding: Expectations and Perspectives]. *Zakon*, no 9, pp. 18–32.