

РАЗДЕЛ 6

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Глава 28

ПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ РАЗЪЯСНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЛАДАЮЩИХ НОРМАТИВНЫМИ СВОЙСТВАМИ, В ТОМ ЧИСЛЕ СУДОМ ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫМ ПРАВАМ

§ 1. Общие положения

В настоящий момент законодатель не принял федеральный конституционный закон, который бы регламентировал вопросы, относящиеся к осуществлению судами общей юрисдикции абстрактного нормоконтроля. Однако наличествуют «ординарные» процессуальные кодифицированные акты: КАС РФ¹, гл. 21 которого фиксирует производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, а также гл. 23 АПК РФ² с аналогичным названием, регулирующая процессуальную деятельность Суда по интеллектуальным правам. Подраздел III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» (ст. 245–261.8) утратил силу с 15 сентября 2015 г. в связи с принятием и введением в действие КАС РФ.

Итак, в теории и практике выделяют *опосредованный* и *непосредственный* **способы оспаривания** нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее — оспаривание нормативных правовых актов). Опосредованное оспаривание в отличие от непосредственного,

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8488.

² См.: Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8411.

в котором исследуются, как правило, исключительно вопросы права, преломляется через призму спора заинтересованного лица с другими лицами о защите субъективных прав и законных интересов, сводится к разрешению коллизий между нормативными актами при синхронном урегулировании спора о праве.

Объектами непосредственного оспаривания являются:

– *нормативный правовой акт*, под которым в соответствии с п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»¹ понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти либо местного самоуправления, иного органа, организации или должностного лица, содержащий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

При этом необходимо учитывать, что согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК РФ, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан»² конституции и уставы субъектов Российской Федерации, в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, находятся в особой связи с Конституцией РФ и не могут считаться равнозначностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке административного судопроизводства. Однако если в субъекте Российской Федерации конституционный или

¹ См.: Постановление Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // РГ. № 6. 2019.

² См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК РФ, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // РГ. 2003. № 150.

уставный 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;

– *акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами*, представляющий собой документ, изданный органами государственной власти либо местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, в котором содержатся результаты толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

К субъектам, которые могут обратиться в суд с соответствующим требованием, относятся:

– 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, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не отвечает иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан;

– лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что им нарушены, нарушаются или могут быть нарушены их права, свободы и законные интересы (в том числе лица, в отношении которых применен этот акт), а также иные лица, чьи права, свободы, законные интересы затрагиваются данным актом (в силу чего возможно обращение с коллективным административным иском заявлением);

– общественные объединения в защиту прав, свобод и законных интересов членов данного общественного объединения или в защиту неопределенного круга лиц в случае, если это предусмотрено федеральным законом (например, это имеет место по Федеральному закону «Об охране окружающей среды», Закону РФ «О защите прав потребителей» и др.);

– прокурор в пределах своей компетенции и в защиту прав и законных интересов иных субъектов, обосновав предварительно, в чем именно состоит нарушение, при этом он наделяется всеми процессуальными правами и обязанностями административного истца, в противном случае он дает заключение по делу;

– государственные органы или органы местного самоуправления, другие органы в случаях, предусмотренных федеральным законом в от-

ношении нормативного правового акта об интеллектуальных правах или акта об интеллектуальных правах, обладающего нормативными свойствами (АПК РФ);

– федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, КАС РФ и другими законами (ч. 1 ст. 40 КАС РФ);

– Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации или муниципального образования, полагающие, что оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации либо компетенцию избирательной комиссии.

Заявление по правилам **родовой подсудности** об оспаривании нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций подается в Верховный Суд РФ, в остальных случаях — в верховные суды республик, краев, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономных областей и округов. Указанные суды рассматривают дела по первой инстанции.

После поступления в суд административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта орган правосудия может вынести одно из допустимых определений, а именно о принятии его к производству, об отказе в принятии, о его возвращении или оставлении без движения.

Основания для отказа в принятии административного искового заявления судом к производству таковы:

– заявление об оспаривании нормативного правового акта не подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ или АПК РФ, поскольку надлежащее заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке (например, это могут быть акты Президента РФ или Правительства РФ по основаниям их противоречия федеральным законам в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их корреспондирования к Конституции РФ);

– в заявлении об оспаривании нормативного правового акта под сомнение ставится содержание той части акта, которая дословно воспроизводит положения другого нормативного правового акта, требование в отношении которого не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства судом общей юрисдикции или Судом по интеллектуальным правам;

– заявление об оспаривании нормативного правового акта подано в защиту прав, свобод, законных интересов других лиц, в том числе неопределенного круга лиц, органом государственной власти или местного самоуправления, иным государственным органом, организацией, должностным лицом либо гражданином, которому КАС РФ или другим федеральным законом не предоставлено право на обращение в суд с таким заявлением;

– имеется вступившее в законную силу решение суда, которым уже проверена законность подлежащего нормативного правового акта;

– на день подачи заявления об оспаривании нормативного правового акта он или его оспариваемые положения прекратили свое действие (в этом случае заинтересованное лицо вправе оспорить в суде решения, действия (бездействие), основанные на таком акте, либо обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства за защитой частного субъективного права или за освобождением от соответствующей юридической обязанности, поставив вопрос о неприменении при разрешении спора данного акта или его части);

– из сведений, содержащихся в заявлении и (или) приложенных к нему документах, с очевидностью следует, что административный истец не может выступать субъектом отношений, регулируемых оспариваемым актом, либо то, что оспариваемый акт не может нарушать или иным образом затрагивать права, свободы, законные интересы административного истца.

В последнем случае нужно иметь в виду Постановление Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства РФ в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича»¹,

¹ См.: Постановление КС РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса адми-

в котором подчеркивается, что законоположения КАС РФ (п. 3 ч. 1 ст. 128, ч. 1 ст. 208) не допускают произвольного отказа в принятии судьей административного искового заявления и предполагают выяснение в каждом конкретном случае обстоятельств, с возникновением которых связано право лица на обращение в суд.

Если формальных оснований для отказа в принятии административного искового заявления у суда не имеется, судья **принимает такое заявление к производству**, либо **возвращает** его по причинам, указанным в п. 2–7 ч. 1 ст. 129 КАС РФ, или же **оставляет его без движения**, так как оно не соответствует требованиям, предъявляемым к форме и содержанию (например, в случае неоплаты заявленного требования государственной пошлиной или его неподписания). Причем нужно помнить, что законодательство об административном судопроизводстве не содержит предписания о необходимости подписания административного искового заявления об оспаривании правового акта только лицом, имеющим высшее юридическое образование (административным истцом или его представителем). Допускаются подписание и подача административного искового заявления в суд административным истцом, не имеющим высшего юридического образования, тогда как ведение административного дела в суде осуществляется через представителя, имеющего должное образование.

Дополнительные правовые нюансы присутствуют в заявлении, с которым обращаются в Суд по интеллектуальным правам. В частности, в заявлении должно быть указано, какие права и законные интересы заявителя в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии нарушаются оспариваемым актом или его отдельными положениями, в чем заключается нарушение или угроза нарушения прав и законных интересов заявителя, либо какие обязанности, по его мнению, на него незаконно возлагаются оспариваемым актом, либо в чем состоят иные препятствия для осуществления заявителем какой-либо деятельности.

Обращение с заявлением в суд общей юрисдикции или в Суд по интеллектуальным правам не приостанавливает действие нормативного правового акта в силу презумпции его законности. Но в рамках приме-

административного судопроизводства РФ в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // РГ. 2017. № 89.

нения мер предварительной защиты по административному иску суд вправе запретить применение оспариваемого акта или его отдельных положений в отношении административного истца.

§ 2. Процессуальные особенности подготовки, а также рассмотрения и разрешения дел

После принятия заявления суд в порядке административного судопроизводства рассматривает его в течение двух месяцев, а Верховный Суд РФ и Суд по интеллектуальным правам – в течение трех месяцев. Общие сроки не относятся к тем актам и требованиям, которые касаются избирательных прав граждан и права на участие в референдуме (они рассматриваются течение пяти дней со дня поступления заявления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, если же речь идет о дне голосования – то немедленно). Кроме того, административное дело об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования рассматривается в 10-дневный срок со дня поступления административного искового заявления в суд.

Выполняя задачи подготовки административного дела к судебному разбирательству, судья обязан правильно сформировать состав лиц, участвующих в данном деле. В частности, выяснить, какой именно орган государственной власти или местного самоуправления, иной орган, уполномоченная организация, должностное лицо приняли оспариваемый акт, и обозначить их в качестве административного ответчика. Привлечь прокурора, если он не обращался в суд с административным иском, для дачи заключения, а также заинтересованных лиц – к примеру, государственный орган, который осуществлял обязательную регистрацию оспариваемого акта (в арбитражном судопроизводстве соответствующий орган наделяется статусом третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора). Определить круг лиц, на которых распространяет свое действие нормативный правовой акт. Для разрешения вопросов, связанных с установлением и толкованием содержания положений акта, норм иностранного права, а также технических норм, суд вправе привлечь к участию в деле специалиста. После чего нужно известить всех участников процесса о времени и месте судебного заседания.

Приступая к рассмотрению дела по существу, орган правосудия обязан проверить явку, если только дело не разрешается в порядке упрощенного (письменного) производства в случае отсутствия из-

менений в нормативном правовом акте (ч. 5 ст. 216 ГПК РФ, п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 декабря 2020 г. «О применении норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства»). Если явка в судебное заседание представителей органа государственной власти либо местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, была признана обязательной и она не состоялась, то судебное разбирательство откладывается и на представителей административного ответчика накладывается штраф.

При исследовании фактов, входящих в предмет доказывания, суд обязан учитывать, что заявленные административные иски требования об оспаривании нормативного правового акта не подлежат разрешению совместно с иными материально-правовыми притязаниями (так как реализуется непосредственный способ оспаривания). Кроме того, суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении. Но в любом случае судья выясняет следующие юридически значимые обстоятельства, обязанность доказывания которых возложена на административного ответчика:

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

– соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых перечисленные субъекты могут принимать надлежащие акты; процедуру принятия; правила введения 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;

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

– обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применять его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц.

По итогам рассмотрения дела по существу суд либо удовлетворяет заявленное требование полностью или в части (если оспариваемый

нормативный правовой акт полностью или в части не соответствует акту, имеющему большую юридическую силу), признав документ недействующим со дня его принятия или с иной даты, либо отказывает в этом. На неверное истолкование положений акта правоприменительными органами может указываться в мотивировочной и резолютивной частях судебного решения.

В первом случае решение суда имеет определенные важные правовые последствия. Они заключаются в том, что нормативный правовой акт, а равно связанные акты, имеющие меньшую юридическую силу, не подлежат применению, а на орган государственной власти или местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо может быть возложена обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий предыдущий юридически порочный. Наряду с этим они должны в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу опубликовать информацию о нем в официальном издании.

Кроме решения суд может вынести определение о прекращении производства по делу, если:

- прокурор, органы, организации и граждане отказались от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, при согласии последнего;
- административное дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке административного судопроизводства;
- имеет место смерть гражданина или ликвидация организации, являвшихся стороной в административном деле, при условии, что публичное правоотношение не допускает правопреемства;
- оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца, за исключением случаев выявления нарушения таковых;
- лицо, обратившееся в суд, отказалось от своего требования и отсутствуют публичные интересы, мешающие принятию судом данного отказа (отказ заинтересованного лица, обратившегося в Суд по интеллектуальным правам с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, от своего требования, признание требования органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, не препятствуют рассмотрению судом дела по существу).

По данной категории дел соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не подлежит утверждению органом правосудия.

Решение суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта, вступившее в законную силу, может быть обжаловано лицами, участвующими в деле, их представителями и иными лицами, права, свободы и законные интересы которых затрагиваются решением суда. При этом оно не преодолевается повторным принятием аналогичного акта.

Нужно учитывать, что в последнее время законодатель значительно усилил ответственность органов местного самоуправления и государственной власти, а равно их должностных лиц за неисполнение судебного решения, которым тот или иной нормативный правовой акт был признан недействующим полностью или в части, что подробно описано в федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

Дополнительная литература

1. Административное судопроизводство / Под ред. В.В. Яркова. М., 2016.
2. Бек О.А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов. СПб., 2009.
3. Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997.
4. Никитин С.В. Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов. М., 2018.
5. Терехова Л.А., Терехов В.В. Рассмотрение судами дел о признании нормативных актов недействующими. Омск, 2011.

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // РГ. 1999. № 206.

Глава 29
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

§ 1. Общие положения

Наиболее полную реализацию право на судебную защиту, связанное с возможностью оспорить решения, действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, их служащих и должностных лиц, получило в начале 1990-х гг. В 1991 г. в Декларации прав и свобод человека и гражданина был закреплен тезис о том, что решения и действия должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд.

Вслед за этим Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-І «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹ (утратил силу) уточнил, что подлежит обжалованию функционирование любых органов власти и управления, общественных объединений, а равно их должностных лиц, если оно выражается:

- в прямом нарушении прав и свобод гражданина;
- в создании препятствий для осуществления прав и свобод;
- в незаконном возложении на гражданина какой-нибудь обязанности;
- в незаконном привлечении гражданина к какой-либо ответственности, например к административной, дисциплинарной, имущественной и т.п.

¹ См.: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-І «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.