

УДК 342.924

***ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОСПАРИВАНИЕ  
НОРМАТИВНОГО АКТА КАК СПОСОБ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ В  
АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ***

***Пестова Т.П.***

*к.ю.н.*

*Южно-Уральский государственный университет*

*Челябинск, Россия*

***Мулюкова М.В.***

*студентка*

*Южно-Уральский государственный университет*

*Челябинск, Россия*

**Аннотация:** в статье охарактеризовано место института оспаривания нормативного акта как способа судебной защиты в порядке административного в системе институтов правового государства. Анализируется нормативно-правовая база предмета исследования, выявляются проблемы, связанные с реализацией права на оспаривание нормативных актов как способа судебной защиты, анализируется судебная практика по данному вопросу и предлагаются возможные варианты решения выявленных проблем.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, оспаривание нормативных актов, судебные способы защиты прав, судебный нормоконтроль, институты правового государства.

***PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE RIGHT TO CHALLENGE A  
REGULATORY ACT AS A METHOD OF JUDICIAL PROTECTION IN  
ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS***

***Pestova T.P.***

*Candidate of Law*

*South Ural State University*

*Chelyabinsk, Russia*

***Mulyukova M.V.***

*student*

*South Ural State University*

*Chelyabinsk, Russia*

**Annotation:** the article describes the place of the institute of challenging a normative act as a way of judicial protection in the administrative procedure in the system of institutions of the rule of law. The legal framework of the subject of research is analyzed, problems associated with the exercise of the right to challenge regulatory acts as a means of judicial protection are identified, judicial practice on this issue is analyzed, and possible solutions to the problems identified are proposed.

**Key words:** administrative legal proceedings, contesting of normative acts, judicial methods of protection of rights, judicial normative control, institutions of the rule of law.

Становление гражданского общества и правового государства невозможно без полноценного доступа граждан к такому способу

осуществления власти, как обращение в суд. Конституция Российской Федерации в ст. 46 закрепила за каждым право на судебную защиту своих прав, а также на обжалование в суде действий и решений государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц [5]. Нормативный акт, как результат деятельности органа власти либо интеллектуального труда лица, обладающего властными полномочиями, закрепляет права или создаёт обязанности для неопределённого круга лиц. Но, к сожалению, ни одно лицо или орган, обладающий властными полномочиями, при издании и принятии им того или иного нормативного акта не застрахованы от элемента субъективности. Это может вызвать неоднозначную трактовку тех или иных положений нормативного акта правоприменителями и лицами, на которых действие этого акта распространяется. В связи с этим, государство предоставляет право лицам, а также общественным объединениям и ряду органов власти обратиться в суд с административным иском о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части (ч. 1, 2, 3 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ, далее по тексту – КАС РФ) [4].

До введения в действие КАС РФ (15 сентября 2015 года) обжаловать нормативные акты органов власти можно было в особом порядке гражданского судопроизводства – согласно гл. 24 Гражданско-процессуального кодекса (далее по тексту – ГПК РФ) [3]. Стоит отметить, что позиция законодателя касалась лица, уполномоченного подавать иск об оспаривании нормативного акта, осталась прежней: как в порядке гражданского судопроизводства (гл. 24 ГПК РФ – утратила силу), так и в порядке административного судопроизводства (ныне действующая глава 21 КАС РФ) указанный способ судебной защиты возможен лишь в том случае, когда истец является субъектом правоотношений, регулируемых оспариваемым актом. Так или иначе, оспариваемый нормативный акт должен затрагивать права, свободы и законные интересы лица, в отношении которого применен этот акт (ч.1 статьи 208 КАС Дневник науки | [www.dnevniknauki.ru](http://www.dnevniknauki.ru) | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

РФ), либо членов общественного объединения в случае подачи им такого иска (ч.2 ст. 208 КАС РФ). А субъекты, перечисленные в ч.3 ст. 208 КАС РФ (органы власти), вправе обратиться с иском об оспаривании нормативного акта в том случае, если он нарушает компетенцию соответствующих органов власти или права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц. Для сравнения, ч.2 ст. 251 ГПК РФ (утратила силу) предоставляла право подачи иска об оспаривании нормативного акта органам власти лишь в том случае, если принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция [2]. Защита законных интересов, прав и свобод граждан, организаций, иных лиц при оспаривании нормативного акта органами власти законом не предусматривалась. В связи с этим, следует отметить прогресс законодательства в рамках исследуемого вопроса.

Но следует упомянуть о том, что юристы-практики отмечают: реализация права на оспаривание нормативного акта с момента введения в действие КАС РФ усложнилась ввиду следующей распространяющейся практики [1]. Согласно п.4 ч.1 ст. 128 КАС, судья отказывает в принятии административного искового заявления, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете. Данная норма должна была предотвратить, по замыслу законодателя, наплыв административных исков в суд по тому же предмету спора, если ранее по последнему судом было вынесено решение в порядке главы 24 ГПК. Но данный шаг привёл к неоднозначному результату – трактовка судами понятия «предмет спора», содержащегося в указанной выше норме, получила широкое расхождение. Приведём пример из судебной практики. Так, в связи с оспариванием нормативного акта истец обращался в суд дважды: в первый раз с иском об оспаривании пункта 40 «Правил благоустройства территории городского округа Самара и территорий внутригородских районов городского округа Самара», по которому было вынесено решение, вступившее в законную силу. Второй раз истец обратился в суд с иском об оспаривании того же

Дневник науки | [www.dnevniknauki.ru](http://www.dnevniknauki.ru) | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

нормативного акта, но в части другого пункта – пункта 2. Судья прекратил производство по административному делу, поскольку, как пояснил суд, «вступившее в законную силу решение суда [по первому иску], и настоящее административное дело имеют единый предмет спора» [7]. Очевидно, что данная позиция противоречит закону, поскольку предмет иска об оспаривании нормативного акта, согл. ч.1 ст. 208 КАС, может составлять не только нормативный акт в целом, но и в части. Истцам и судам, как органам, осуществляющим правосудие, как мы считаем, следует опираться на следующее положение Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами": «Судья не вправе отказать в принятии административного искового заявления, если в нём указаны иные основания, по которым акт или его часть не могли быть проверены судом, принявшим решение, вступившее в законную силу». Но думается, что неоднозначность трактовки закона, а именно п.4 ч.1 ст.128 КАС, касаясь того, что является «тем же предметом административного иска, по которому имеется вступившее в законную силу решение суда» - собственно оспоренный нормативный акт и (или) его часть – требует своего законодательного ответа, например, примечания к данной норме. Благодаря этому право на оспаривание нормативных актов могло бы стать более совершенным средством судебной защиты.

Следующая проблема реализации права на оспаривание нормативного акта как способа судебной защиты заключается в несогласованности следующих норм КАС РФ. Так, в силу п.1 ч.2 ст. 214 КАС РФ, суд имеет право прекратить производство по делу, если оспариваемый истцом нормативный правовой акт утратил силу, отменён или изменён и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца. В то же время ч. 11 ст. 213 КАС указывает, что утрата нормативным правовым актом силы или его

Дневник науки | [www.dnevniknauki.ru](http://www.dnevniknauki.ru) | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов. Таким образом, очевидно, что заявители по делам об оспаривании нормативных актов, утративших силу после возбуждения производства по делу (ч. 11 ст. 213 КАС), оказываются в преимущественном положении перед гражданами и организациями, в отношении которых был применен нормативный акт, утративший силу к моменту обращения в суд (п.1 ч.2 ст. 214 КАС РФ), так как последние по решению суда могут не реализовать своё право на оспаривание нормативного акта, на что указывали и правоведы В.В. Ярков и И.Н. Спицын [9, с. 564]. Обратимся к судебной практике. Так, в Конституционный Суд с апелляционной жалобой обратился Л.. Суд первой инстанции прекратил производство по административному делу об оспаривании «Правил посетителей в Первореченском районном суде города Владивостока» в связи с прекращением ими своего действия. Вышестоящая инстанция оставила решение без изменения. Обе инстанции вынесли единодушное решение в связи с тем, что на момент рассмотрения дела оспариваемый акт утратил свою силу к моменту обращения Л. в суд с административным иском заявлением. Конституционный Суд (далее по тексту – КС РФ) оставил жалобу без удовлетворения, сославшись в своём определении к указанному выше п.1 ч.2 ст. 214 КАС РФ. Вместе с тем, КС РФ отметил, что утрата нормативным правовым актом силы или его отмена не освобождают суд от обязанности «выяснить обстоятельства, связанные с установлением факта наличия или отсутствия нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца». Однако, как указал КС РФ, «заинтересованное лицо может защитить свои права не путём оспаривания нормативных правовых актов, утративших

Дневник науки | [www.dnevniknauki.ru](http://www.dnevniknauki.ru) | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

силу к моменту его обращения в суд, а обжалуя основанные на них решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, для признания которых незаконными нет препятствий» [6]. Фактически, КС РФ указывает на единственную возможность в данной ситуации для истца защитить свои права путём обжалования принятых на основе нормативного акта решений и действий органов власти и должностных лиц, что потребует от истца повторного прохождения всех судебных процедур. Думается, что это как минимум не способствует реализации законного права гражданина на судебную защиту. Таким образом, очевидна несогласованность норм КАС РФ, ведущая к невозможности в ряде случаев надлежащей защиты прав, свобод и законных интересов истца путём оспаривания нормативного акта. Мы считаем, что назрела необходимость согласования п.1 ч.2 ст. 214 КАС РФ и ч. 11 ст. 213 КАС с тем, чтобы правосудие по данному предмету осуществлялось на основе такого принципа административного судопроизводства, как справедливость (п.3 ст. 6 КАС РФ).

Таким образом, несмотря на то, что законодательное закрепление права на оспаривание нормативного акта как способа судебной защиты в порядке административного судопроизводства носит прогрессивный характер и способствует становлению правового государства, с реализацией данного права всё ещё связаны две серьёзные проблемы. Во-первых, неоднозначность трактовки понятия предмета оспаривания, и во-вторых, несогласованность норм КАС РФ касательно порядка оспаривания нормативного акта в случае отмены, изменения или утраты им силы. Законодательное совершенствование КАС РФ в этом направлении поспособствовало бы более последовательному и справедливому осуществлению административного судопроизводства.

### **Библиографический список**

1. ГПК или КАС: почему суды ошибаются в подведомственности // ООО «ПРАВОДник». [Электронный ресурс]. — Дневник науки | [www.dnevniknauki.ru](http://www.dnevniknauki.ru) | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Режим доступа — URL: <https://pravo.ru/story/200551/> (дата обращения: 03.11.2019).

2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002, № 46, ст. 4532.

3. Закон Российской Федерации «Федеральный закон от 08.03.2015 N 22-ФЗ "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации"» от 08.03.2015 № 22 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015 г. № 10. Ст. 1392

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. 9 марта. Ст. 1391.

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 20.04.2017 № 724-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Летунова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 194, пунктом 1 части 2 статьи 214 и частью 2 статьи 225 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-20042017-n-724-o/> (дата обращения: 03.11.2019).

7. Определения судьи Ленинского районного суда г. Самара Фоминой И.А. от 03.05.2017 по делу № 2а-1341/2017 // Ленинский районный суд г. Самары [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://leninsky-->



sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud\_delo&srv\_num=1&name\_op=doc&number=103402545&delo\_id=1540005&new=&text\_number=1 (дата обращения: 03.11.2019).

8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами"» от 25.12.2018 № 50 // Собрание законодательства Российской Федерации. 31 декабря 2018 г. г. № 53 (часть II). Ст. ст. 8697. П.2.

9. Ярков В.В. и Спицын И.Н. Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: современное состояние и пути совершенствования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. - 2018. - №Т. 9. Вып. 4. - С. 555-567.

*Оригинальность 75%*