Правительство Российской Федерации

Национальный исследовательский университет

Высшая школа экономики

Факультет Права

Магистерская программа Публичное право

Кафедра Конституционного и муниципального права

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

На тему **Процедуры судебного оспаривания нормативных правовых актов**

The procedures of judicial contestation of regulatory legal acts

Студент группы № 25МПП

Шинко Светлана Сергеевна

Научный руководитель к.ю.н., доц. Замотаева Екатерина Константиновна

Москва 2013

**Содержание**

Введение………………………………………………………………………3

Глава 1. Право на судебное оспаривание нормативных правовых актов

1.1 Значение права на судебное оспаривание нормативного

правового акта…………………………………………………………..……..8

1.2 Нормативный характер оспариваемого правового акта………….....................................................................................................13

Глава 2. Правовое регулирование процедур судебного оспаривания нормативных правовых актов

2.1 Процедура оспаривания нормативных правовых актов в Конституционном Суде Российской Федерации…………………….……..24

2.2 Процедура оспаривания нормативных правовых актов в

арбитражных судах………………………………………………………..….32

2.3 Процедура оспаривания нормативных правовых актов в судах

общей юрисдикции…………………………………………………….…..…42

2.4 Сравнительная характеристика процедур оспаривания

нормативных правовых актов по ГПК РФ и АПК РФ……………….……..50

Глава 3. Проблемы судебного оспаривания нормативных правовых актов

3.1 Проблемы оспаривания нормативных правовых актов в

Конституционном Суде Российской Федерации…………………….……..58

3.2 Проблемы оспаривания нормативных правовых актов в арбитражных судах и судах общей юрисдикции……………………..….............................68

Заключение…………………………………………………………….….…. 84

Список использованной литературы………………………………….…….89

Приложение……………………………………..………..…………….……..96

**Введение**

Одним из основных признаков становления гражданского общества и правового государства в России является возможность судебного оспаривания нормативных правовых актов полностью или в части как в порядке конституционного судопроизводства, так и в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

Положения ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ, согласно которым каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд, служат правовой основой обращения в суд с требованиями о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части.

Несколько лет назад на законодательном уровне произошло расширение права на судебную защиту, в результате чего суды общей юрисдикции и арбитражные суды были наделены полномочиями по рассмотрению принципиально новой категории дел, относящихся к области административного судопроизводства, – дел об оспаривании нормативных правовых актов.

Такой объект судебного оспаривания, как нормативный правовой акт, затрагивая не просто права и интересы заинтересованного лица, но и неопределенного круга лиц, исходя из признака нормативности оспариваемого акта, придал делам об оспаривании нормативного правового акта особое социальное звучание.

При рассмотрении данной категории дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции осуществляется непосредственный, абстрактный судебный нормоконтроль за соответствием оспариваемых нормативных актов иному нормативному акту большей юридической силы, тогда как ранее, являясь прерогативой Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, непосредственный судебный нормоконтроль осуществлялся исключительно в порядке конституционного судопроизводства.

В настоящее время абстрактный нормоконтроль осуществляют все ветви судебной власти, что, в свою очередь, требует четкого разграничения и определения предметной компетенции каждого из судов.

Конституционное судопроизводство осуществляется Конституционным Судом РФ на основании ФКЗ от 21.07.94 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, создаваемыми на основании ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.96 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

В настоящее время процедура оспаривания нормативных правовых актов появилась в ГПК РФ и АПК РФ. Несмотря на то, что, в общем и целом процедуры, предусмотренные в данных двух Кодексах, схожи между собой, необходимо понимать, что существуют и расхождения в регламентации постольку, поскольку арбитражные суды обладают специфической компетенцией, рассматривают споры, возникающие из предпринимательских и иных экономических отношений между субъектами, тогда как суды общей юрисдикции можно назвать судами «с остаточной компетенцией», рассматривающими дела, не отнесенные к категориям дел, подлежащих рассмотрению в арбитражных судах.

Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части регламентируется главой 24 ГПК РФ, в которой установлен порядок подачи заявления, рассмотрения заявления и вынесения решения по делу. Некоторые особенности определены в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Гл. 23 АПК РФ устанавливает порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, подведомственных арбитражным судам. Ряд вопросов, касающихся особенностей рассмотрения данной категории дел, освещен в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 №80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

Однако, несмотря на расширение возможности обжаловать нормативный правовой акт не только в порядке конституционного судопроизводства, но и в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, и закрепление соответствующих норм в АПК РФ и ГПК РФ, существующее законодательное регулирование судебно-нормоконтрольной деятельности и практику его реализации нельзя признать удовлетворительными.

В целях предотвращения практических проблем оспаривания нормативных правовых актов представляется необходимым создать отдельный закон, регулирующий процедуры оспаривания, содержащий общие и специальные правила оспаривания нормативных правовых актов в суде, - с учетом правоприменительной практики, пробелов и коллизий современного законодательства.

***Актуальность*** настоящей работы обусловлена постоянным ростом количества судебных споров по поводу правомерности и соответствия закону издаваемых в России нормативных правовых актов органов власти и должностных лиц, что и предопределяет актуальность данной проблематики и необходимость анализа возникающих в этой области проблем и углубленного изучения законодательства и судебной практики, связанных с процедурами судебного оспаривания и проверки нормативных правовых актов.

***Объект исследования -*** общественные отношения, складывающиеся по поводу судебного оспаривания гражданами, юридическими лицами, а также иными субъектами правоотношений нормативных правовых актов в части или полностью в порядке конституционного и административного судопроизводства.

***Предмет исследования - з***аконодательно установленные процедуры судебного оспаривания и проверки нормативных правовых актов полностью или в части в Конституционном Суде РФ, арбитражных судах и судах общей юрисдикции.

***Цель работы*** состоит в том, чтобы предложить всестороннюю и полную характеристику процедур судебного оспаривания нормативных правовых актов с акцентом на особенности, предусмотренные законодателем и существующие в данной сфере конституционно-правовые проблемы.

Обозначенная цель опосредуется конкретными ***задачами*** ***исследования***:

- проанализировать законодательно установленный механизм осуществления права на судебное оспаривание нормативных правовых актов;

- выявить проблематику определения нормативного характера правового акта;

- изучить теоретические аспекты и процедуры судебного оспаривания нормативных правовых актов в порядке конституционного и административного судопроизводства;

- проанализировать и представить сравнительную характеристику процедур судебного оспаривания нормативных правовых актов в арбитражных судах и судах общей юрисдикции;

- исследовать практические проблемы, имеющиеся в сфере судебного оспаривания и проверки нормативных правовых актов на соответствие Конституции РФ и иным нормативным правовым актам.

***Степень научной разработанности проблемы***

Теоретической основой исследования послужили труды представителей различных отраслей отечественной юридической науки:С.А. Авакьяна, Н.В. Витрука, А. Гаджиева, В. Ершова, Р.Е. Качанова, К.Г. Кашаняна, Н.А. Колоколова, А.А. Мохова, С.В. Никитина, М.К. Треушникова, А.П. Рыжакова и др.

***Методология исследования***. В данном исследовании за основу был взят общенаучный диалектическом метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: системный и формально-логический методы, анализ, синтез.

Также при исследовании отечественного опыта правового регулирования процедур судебного оспаривания нормативных правовых актов использовались сравнительно-правовой и историко-правовой методы.

**Глава 1. Право на судебное оспаривание нормативных правовых актов**

**1.1 Значение права на судебное оспаривание нормативного правового акта**

Согласно ст. 46 Конституции РФ, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления могут быть обжалованы в суде; каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод[[1]](#footnote-1).

В гражданском обществе данное право является существенным постольку, поскольку предмет оспаривания - нормативный правовой акт, является одним из рычагов, с помощью которых органы власти управляют гражданским обществом через урегулирование общественных отношений. Поэтому гражданам и организациям должна быть предоставлена и гарантирована возможность воздействовать на качество и содержание нормативных правовых актов.

Судебный порядок обжалования является весьма действенным механизмом реализации такого права, поскольку суд в правовом государстве является независимой структурой, имеющей полномочия лишать юридической силы нормативно-правовые акты, если нарушаются права и свободы юридических и физических лиц.

Расширение законодателем права на судебную защиту в российской правовой системе существенно раздвинуло рамки сферы гражданской судебной юрисдикции - арбитражных судов и судов общей юрисдикции, включив в нее ранее не предусмотренные в судебной практике категории административных дел. Речь, главным образом, идет о категории административных дел об оспаривании нормативных актов по мотиву несоответствия их нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу[[2]](#footnote-2).

Норма, находящаяся на более высоком уровне обладает большей юридической силой по отношению к нижестоящей. Норма, имеющая меньшую юридическую силу, может быть обжалована, признана недействующей в судах общей юрисдикции и арбитражных судах как противоречащая более высокой по юридической силе.

Существует вопрос о том, какой акт обладает большей юридической силой – более поздний или более специальный. Полагаем, что в данном случае предпочтение следует отдать более позднему нормативному правовому акту, так как он предполагает общие правила, тогда как специальный должен применяться только в той части, в которой он не противоречит более позднему общему акту.

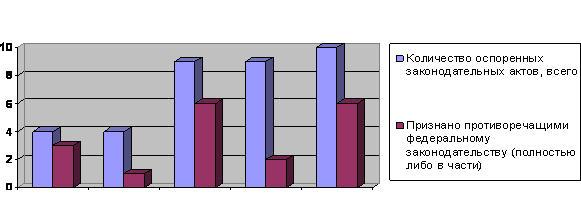
Рассмотрение и защита по категории дел об оспаривании нормативного правового акта затрагивает публичный и частный интерес, а также интересы неопределенного круга лиц: содержащиеся в оспариваемом нормативном правовом акте предписания связаны с реализацией конкретных правовых возможностей и касаются неопределенного круга лиц, на которых распространяется действие нормы, а также, в первую очередь, конкретного лица, обратившегося в суд с заявлением об оспаривании подобного акта, полагающего, что данный нормативный акт затрагивает его права и интересы. Именно специфический объект судебного оспаривания по таким делам - нормативный правовой акт (как в целом, так и в части, отдельные нормы такого акта), его характер и место в правовом пространстве придали таким делам особое социальное звучание.[[3]](#footnote-3)

При рассмотрении вышеназванной категории административных дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции осуществляется судебный нормоконтроль за соответствием оспариваемых нормативных правовых актов иному нормативному акту большей юридической силы, который ранее осуществлялся исключительно в порядке конституционного судопроизводства и являлся прерогативой Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Наряду с возможностью оспаривать нормативный правовой акт в Конституционном Суде РФ и конституционных (уставных) судах субъектов Федерации стало возможным оспаривать акт и в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, поскольку в ГПК РФ и АПК РФ были введены отдельные главы, предусматривающие особый порядок производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов.[[4]](#footnote-4)

Таким образом, действующее законодательство предоставляет возможность реализовать гражданам, организациям и иным лицам конституционно установленное право на оспаривание нормативных правовых актов в суде, отстаивать свои права не только в Конституционном Суде, но также в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

Если обратиться к статистике, то можно увидеть ежегодный рост обращений в суд в связи с оспариванием нормативных правовых актов на примере Магаданской области, данные приведены Магаданской областной думой на 2007 год.

Рисунок



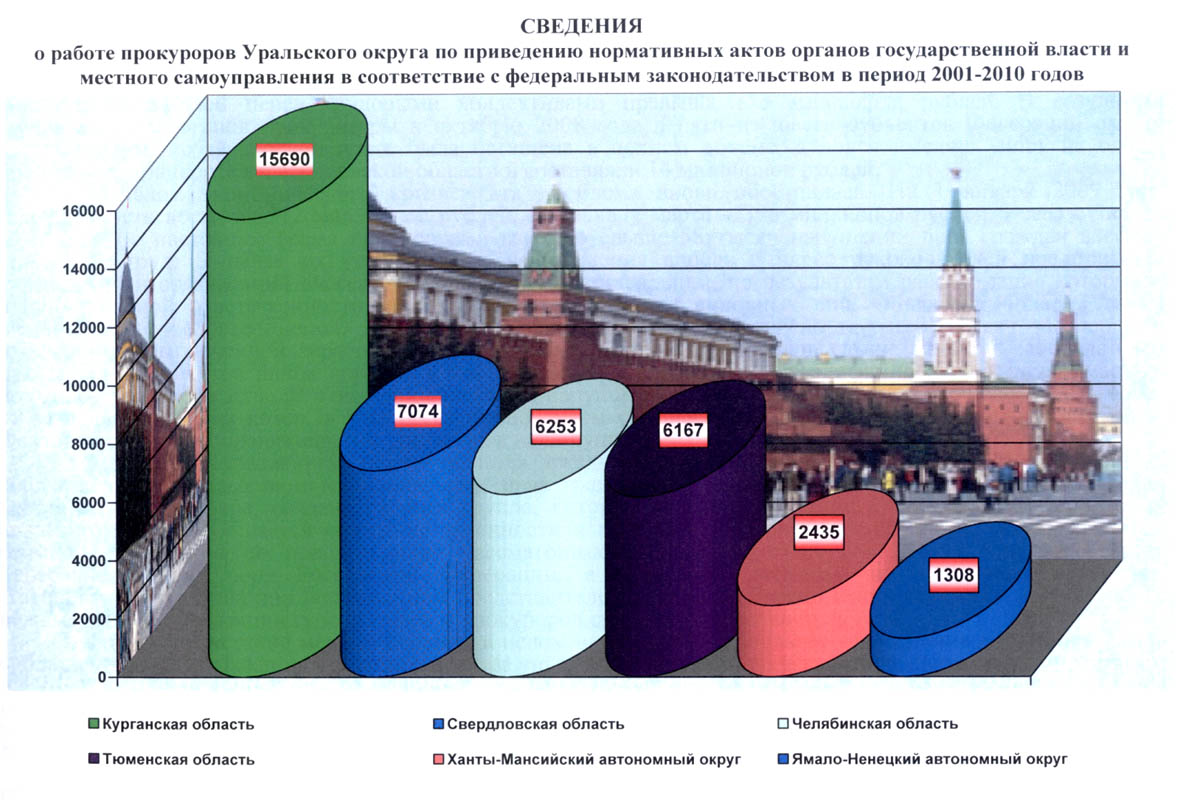
Также описано, каков субъектный состав, кто инициировал судебные разбирательства, каков был итог.

В 2007 году Магаданская областная Дума 27 раз принимала участие в пятнадцати судебных процессах, в том числе, предметом спора в одиннадцати судебных заседаниях являлось оспаривание нормативных правовых актов Магаданской области.

При этом семь из пятнадцати дел возбуждены по заявлению прокурора Магаданской области, три – по заявлению депутатов областной Думы (А.И. Воронов – два, Г.Л. Шамирян – одно), три – по заявлению граждан, два – по заявлению областной Думы. Из общего числа дел по оспоренным НПА требования заявителя удовлетворены в четырех случаях, в двух случаях требования заявителя удовлетворены частично, в четырех случаях в удовлетворении требований заявителям было отказано, по одному делу производство прекращено[[5]](#footnote-5).

Еще один график, приведенный ниже, показывает статистику оспоренных и приведенных в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством актов (уставы субъектов Федерации, а также большинство базовых региональных законов) прокурорами субъектов, входящих в Уральский федеральный округ, показывая эффективность работы и реализацию права на оспаривание нормативного правового акта в суде на практике (на примере за 2001-2010 гг.)[[6]](#footnote-6).

Рисунок



Таким образом, право на судебное оспаривание нормативного правового акта в части или полностью является социально значимым, а постоянное увеличением судебных споров о правомерности издаваемых в России нормативных правовых актов обуславливает актуальность данного вопроса.

**1.2 Нормативный характер оспариваемого правового акта**

В ходе рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, выделенных в самостоятельную категорию судебных споров, судьи сталкиваются с некоторыми проблемами, возникающими на практике.

Так, возникающие сложности при установлении характера правового акта связаны, главным образом, с тем, что в законодательной системе России отсутствует ясное и четкое, законодательно закрепленное определение нормативного правового акта.

Данный вопрос затрагивается в Постановлении Пленума Верховного Суда от 29.11.2007 г. №48, из которого следует, что нормативный правовой акт - это изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом[[7]](#footnote-7).

Под ненормативным правовым актом понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц, особенностью является его индивидуальный характер, направленность предписаний конкретному лицу - он обязателен только для конкретных организаций и граждан.

Однако при принятии решения, каков характер акта, подлежащего оспариванию, и, следовательно, какими статьями руководствоваться, какую процедуру применять, – процедуру оспаривания нормативного или ненормативного правового акта, - следует учитывать все признаки нормативности акта, в отсутствие хотя бы одного критерия встает вопрос о правильности использования конкретной процедуры.

Итак, сущность ненормативных правовых актов состоит в том, что они в отличие от нормативных правовых актов рассчитаны на разовое применение, носят наоборот индивидуально-определенный характер. Принимаются такие акты в основном по организационно-распорядительным вопросам (о назначении на должность, о присвоении звания и т.п.).

Кроме того, данные акты отличаются по возможным последствиям их принятия. Ввиду того, что нормативные акты устанавливают обязательные правила поведения для неопределенного круга лиц и рассчитаны на многократное применение, отрицательные последствия принятия акта, противоречащего требованиям права, возрастают в сравнении с принятием ненормативного акта[[8]](#footnote-8).

Нормативные и ненормативные акты различаются также по порядку их принятия, регистрации, опубликования. В соответствие с п. 8 Указа Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», обязательным условием применения нормативных правовых актов является их официальное опубликование (для нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти - их государственная регистрация в Минюсте России)[[9]](#footnote-9).

В судебной практике, в том числе Верховного Суда РФ, имеются различные подходы к такому предмету судебного оспаривания, как неопубликованный нормативный правовой акт. Так, в судебной практике существовала позиция, согласно которой неопубликованный нормативный акт мог стать предметом оспаривания. Верховный Суд при рассмотрении дел в первой инстанции высказывал мнение, что в подобных случаях достаточно установить факт нарушения порядка регистрации и опубликования нормативного правового акта и без проверки по существу доводов о незаконности содержания оспариваемого акта[[10]](#footnote-10).

В период действия ГПК РСФСР, судьи Верховного Суда РФ отказывали в принятии заявлений об оспаривании неопубликованных в установленном порядке нормативных правовых актов. Так, однажды гражданин обратился в ВС РФ с заявлением о признании частично недействительной Временной инструкции по обмену и выдаче дипломов и квалификационных свидетельств членам экипажа морских судов, утвержденной распоряжением Минтранса России от 28.03.2001 №ВР-ЗЗ-Р. Судья Верховного Суда РФ в Определении от 30.10.2001 постановил, что данное заявление не подлежит принятию к производству, так как согласно ст. 116 ГПК РСФСР, Верховный суд рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан[[11]](#footnote-11). Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 №1009 (в ред. от 11.02.1999) утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации[[12]](#footnote-12). Обжалуемая заявителем Временная инструкция, как указано в определении ВС РФ, по своей форме не может считаться нормативным актом, предусмотренным данным постановлением Правительства РФ, поскольку она не зарегистрирована в Минюсте России и официально не опубликована[[13]](#footnote-13).

Пункт 1 ст. 251 ГПК регламентирует возможность заявителя оспаривать в суде лишь те нормативные правовые акты, которые опубликованы в установленном порядке, в противном случае судья откажет в принятии заявления по мотиву п. 1 ст. 134 ГПК - заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства.

Таким образом, правовой акт является нормативным и при условии соблюдения его формы, в частности опубликования, а не только при наличии в нем содержательных признаков нормативного акта. Следовательно, издание акта в установленном законом порядке является одним из важных формальных признаков нормативного правового акта, который также является его отличительной чертой от ненормативного.

В этой связи отметим особую позицию в теории права, согласно которой, хотя в статье (п. 1 ст. 251 ГПК) и говорится об опубликованном в установленном порядке нормативном правовом акте, отсутствие публикации не дает оснований для отказа в принятии заявления об оспаривании вступившего в силу нормативного акта, а может явиться одним из оснований для признания данного акта недействующим[[14]](#footnote-14).

На наш взгляд, в таком случае допустимо обращаться в суд не с заявлением об оспаривании нормативного правового акта в порядке ст. 251 ГПК РФ, а с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти в порядке, предусмотренном ст. 254 ГПК РФ.

В целом же представляется правильной точка зрения о том, что если правовой акт не опубликован, то он не может признаваться нормативным правовым актом, применяться кем-либо и оспариваться в таком качестве[[15]](#footnote-15).

Также необходимо упомянуть об Определении КС РФ от 02. 03.2006 №58-О по жалобе Смердова С.Д. на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 ГПК РФ.

Заявитель полагал, что данная норма, не допускающая оспаривание в Верховном Суде РФ незаконного и нарушающего права граждан нормативного правового акта по причине несоблюдения органом, издавшим этот акт, правила о его обязательном опубликовании, противоречит статьям 15 и 46 Конституции РФ.

КС РФ указал на то, что Указ Президента от 23.05.1996 года №763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» предусматривает, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний (пункт 10)[[16]](#footnote-16).

Реализуя свое конституционное полномочие давать разъяснения по вопросам судебной практики (статья 126 Конституции Российской Федерации), Верховный Суд в постановлении от 31.10.1995 года №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» обратил внимание судов на то, что в соответствии со статьей 15 (часть 3) Конституции РФ они не вправе основывать свои решения на неопубликованных нормативных актах, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина (пункт 6)[[17]](#footnote-17).

Таким образом, в силу прямых указаний Конституции РФ, иных актов, определяющих порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов и юридические последствия его несоблюдения, нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, не зарегистрированный и не опубликованный в установленном порядке, не должен влечь правовые последствия, как не вступивший в силу, и не подлежит применению, а его устранение из системы законодательства осуществляется судами в соответствии с предусмотренной ГПК РФ подсудностью.

Исходя из вышесказанного, статья 251 ГПК РФ не исключает оспаривания в Верховном Суде РФ нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в случае, если издавшим его органом не соблюден порядок регистрации и опубликования таких актов.

Суды при рассмотрении подобных дел, по смыслу правовой позиции Конституционного Суда РФ (постановления от 2 июля 1998 года №20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 УПК РСФСР, от 6 июля 1998 года №21-П по делу о проверке конституционности части пятой статьи 325 УПК РСФСР, от 25 декабря 2001 года №17-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 ГПК РСФСР), не вправе ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуемый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке, - они также обязаны выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан[[18]](#footnote-18).

Выявив, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, содержащий такие положения, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим, т.е. в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит статье 46 Конституции РФ[[19]](#footnote-19).

Вывод о том, что существенным признаком нормативного правового акта является содержание в нем норм права в то время, как все остальные признаки являются формальными и не могут предопределять наличие или отсутствие свойства нормативности акта, был сделан в определении Конституционного Суда РФ от 20.10.2005 № 442-О, где было, в частности, указано, что при рассмотрении дел об оспаривании нормативного правового акта арбитражные суды не вправе ограничиваться формальным установлением соблюдения порядка и формы принятия оспариваемого акта[[20]](#footnote-20).

Суды должны устанавливать факт нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан или юридических лиц неопубликованным нормативным актом и в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав. Таким образом, несоблюдение формы и порядка принятия акта не может являться основанием для признания его ненормативным. Определяющим признаком нормативного акта выступает наличие в нем норм права и, как следствие, возможности влиять на интересы неограниченного круга лиц[[21]](#footnote-21).

При определении нормативности оспариваемого акта следует учитывать дополнительные трудности, которые вызваны негативными особенностями современного законотворчества в нашей стране: отсутствует установленный унифицированный перечень видов и наименований нормативных правовых актов, нарушаются правила законодательной техники, в актах зачастую содержатся положения как нормативного, так и ненормативного характера[[22]](#footnote-22).

На практике часто ошибочно рассматриваются письма, инструкции, разъяснения как нормативные правовые акты, когда они не содержат нормы права, и наоборот.

Так, по делу о признании незаконными распоряжения Государственного комитета по управлению государственным имуществом и его писем заявителем оспаривались распоряжение и письма Госкомимущества как носящие нормативный характер и в связи с этим подлежащие государственной регистрации и опубликованию для всеобщего сведения. Однако они такой регистрации не прошли и не были опубликованы, а поэтому, как принятые с нарушением требований действующего законодательства, не должны были применяться.

Верховный Суд в своем решении от 18.11.1997 г. о признании незаконными распоряжений и писем Госкомимущества решил, что это акты нормативного характера – они рассчитаны на неоднократное применение, на неопределенный круг лиц, и устанавливают новые правила[[23]](#footnote-23).

Необходимо отметить, что в каждом конкретном случае суд должен исследовать оспариваемый акт на предмет его нормативности или отсутствия в нем признаков нормативного акта, и только после такого анализа оспариваемого акта выносить решение о применении конкретной процедуры судебного оспаривания.

При оспаривании нормативно-технических документов и таких актов, как ГОСТы, СНиПы, СанПиНы, Технические регламенты, суд должен проанализировать и решить, какие именно положения рассматриваются: нормативные положения, ненормативные положения либо сами технические параметры. Существуют прецеденты, когда суд рассматривает технические положения с точки зрения нормативных. Типичные ненормативные акты - программы, методики, - иногда также рассматривались в порядке оспаривания нормативных актов.

Если пойти дальше, то можно прийти к выводу о том, что, признавая, в принципе, что нормативный правовой акт должен издаваться уполномоченным субъектом, быть опубликованным и зарегистрированным в установленном порядке, необходимо учесть и то, что это, скорее, признак законности нормативного акта, нежели его существенный признак как правового акта.

Нередко в качестве признака нормативного правового акта выделяют неоднократность его применения или периодичность действия закрепленной в нем нормы права. Но, если исходить из направленности нормативного правового акта на установление, изменение или отмену норм права, то неоднократность его применения в любом случае презюмируется. Отсутствие повторяемости действия документа не исключает общего характера юридических предписаний[[24]](#footnote-24).

Судебная практика показывает, что отсутствие неоднократности применения правового акта еще не говорит однозначно о его ненормативном характере.

Так, при проверке законности и обоснованности решения Арбитражного суда Ростовской области от 21.03.2006 кассационной инстанцией было установлено, что распоряжение главы администрации Красносулинского района от 20.09.2005 №913 о создании контролирующей рабочей группы в местах организованной торговли в данном административном районе является по правовой природе нормативным актом (постановление ФАС СКО от 06.06.2006)[[25]](#footnote-25).

Хотя представляется очевидным, что в данном случае неоднократность применения как признак нормативного правового акта отсутствовала. Ведь создание рабочей группы - это действие однократное.

В судебной практике при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов возникают сложности при установлении нормативного характера тех актов, которые адресованы конкретным лицам и (или) изданы в отношении конкретных объектов.

Следует выделить еще одну категорию нормативных правовых актов, действующих в отношении конкретных объектов. Речь идет об актах, устанавливающих публичные земельные сервитуты, дорожные знаки, определяющие границы красных линий, и проч. Подобные правовые акты влекут последствия для неопределенного круга лиц и обладают свойством общеобязательности.

Так, в одном из судебных дел предметом оспаривания стали действия администрации МО «Город Арсеньев» и ОВД г. Арсеньева, связанные с установкой на привокзальной площади знака "Въезд запрещен, кроме транспорта, выполняющего муниципальный заказ", а также п. 2 постановления главы МО «Город Арсеньев» от 01.10.2004 №314 «Об обеспечении безопасности на территории железнодорожного вокзала города Арсеньева».

ВАС РФ при рассмотрении жалобы в порядке надзора прямо указал на нормативный характер оспариваемого постановления. В результате рассмотрение дела судом первой инстанции в порядке гл. 24 АПК РФ (оспаривание ненормативных правовых актов) было признано неправомерным, и дело было направлено на новое рассмотрение (постановление Президиума ВАС РФ от 18.07.2006)[[26]](#footnote-26).

Итак, при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов, суды сталкиваются с целым рядом проблем.

Исходя из анализа судебной практики, одним из наиболее сложных вопросов при рассмотрении дел об оспаривании НПА является установление природы оспариваемого акта, так как это напрямую связано с определением процедуры оспаривания - в Кодексах установлен различный порядок разбирательства дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов. Уже на стадии принятия заявления об оспаривании и признании недействующим нормативного правового акта полностью или части, необходимо правильно определить суть оспариваемого акта или его части, его нормативный характер.

В целом, необходимо сказать, что грань между нормативными и ненормативными правовыми актами не всегда выражена четко и является весьма подвижной. Трудности в их разграничении заключаются в специфике ряда правовых актов, где нормативные предписания переплетаются с ненормативными. Решение вопроса о нормативности оспариваемого акта в каждом случае должно осуществляться судьями, исходя из подробного анализа фактических обстоятельств дела, содержания самого акта, способа регулирования им соответствующих отношений и характера производимых на его основе действий[[27]](#footnote-27).

Существенным признаком нормативного акта является содержание в нем норм права, однако при рассмотрении дела следует провести полный анализ акта, подлежащего оспариванию, выявить все признаки нормативного акта и на основании полного и всестороннего анализа принять решение о процедуре, которая подлежит применению в каждом конкретном деле.

**Глава 2. Правовое регулирование процедур судебного оспаривания нормативных правовых актов**

**2.1 Процедура оспаривания нормативных правовых актов в Конституционном Суде Российской Федерации**

***Право на оспаривание НПА в Конституционном Суде***

Для гражданского общества возможность лица оспорить в суде нормативный правовой акт является существенной, поскольку с ее помощью возможно прекращение полностью или в части юридической силы нормативного правового акта - он теряет обязательную силу для всех субъектов регулируемых правоотношений.

Конституционное судопроизводство осуществляется Конституционным Судом РФ на основании ФКЗ 21.07.94 № 1-ФКЗ «О Конституционном суде РФ»[[28]](#footnote-28) и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации (судами субъектов Федерации, создаваемыми на основании ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.96 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации)»[[29]](#footnote-29).

Согласно п. 4 мотивировочной части постановления КС РФ от 11.04.2000 №6-П и ст. 125 Конституции РФ, проверка конституционности нормативных актов и лишение их юридической силы в случае их неконституционности осуществляется только в порядке конституционного судопроизводства[[30]](#footnote-30).

Если деятельность конституционных (уставных) судов субъектов РФ заключается в проверке на соответствие конституциям (уставам) субъектов РФ различных нормативных правовых актов субъектов, то Конституционного Суда несколько шире. Так, Конституционный Суд уполномочен признавать оспариваемые нормативные правовые акты неконституционными, они утрачивают юридическую силу с момента провозглашения такого решения. Решения Конституционного Суда окончательны и не подлежат обжалованию.

Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом согласно ст. 29, 79, 87, 100, 106 Закона о КС РФ, является официальным и обязательным для всех государственных органов, организаций и граждан.

Правовые позиции КС РФ обязательны для всех, в том числе высших государственных органов законодательной и исполнительной власти.

***Компетенция Конституционного Суда***

Согласно ч.2 ст. 125 Конституции, Конституционный Суд по запросам Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти и совместному ведению органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ;

в) договоров между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров РФ.

Согласно ст. 84 ФКЗ о КС РФ, правом на обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности указанных в вышеупомянутой [статье 125](http://constitution.garant.ru/rf/chapter/7/#125) (часть 2) Конституции нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними обладают Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

КС РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

В соответствии с частью 5 ст. 76 Конституции законы и иные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции) и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

Запрос в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти или договора между органами государственной власти либо отдельных их положений допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции. Запрос о проверке конституционности нормативного акта субъекта РФ допустим, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти РФ или к совместному ведению органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ[[31]](#footnote-31).

Ст. 86 ФКЗ КС РФ устанавливает пределы проверки актов судом. Так Конституционный Суд устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними:

1) по содержанию норм;

2) по форме нормативного акта или договора;

3) по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие;

4) с точки зрения установленного [Конституцией](http://constitution.garant.ru/rf/chapter/1/#10)  разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

5) с точки зрения установленного [Конституцией](http://constitution.garant.ru/rf/chapter/1/#1103)  разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти;

6) с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, установленного Конституцией, [Федеративным](http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/) и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий[[32]](#footnote-32).

Проверка конституционности нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними, принятых до вступления в силу Конституции, производится Конституционным Судом только по содержанию норм.

Рассмотрение дела о соответствии нормативных правовых актов Конституции РФ производится по общим правилам, предусмотренным ФКЗ о КС РФ. Отдельно необходимо сказать о некоторых особенностях рассмотрения конституционным судом дел подобного рода.

Согласно ст. 36 поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде является обращение в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям закона. Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/)  РФ закон или иной нормативный акт.

Конституционный Суд 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.

***Обращение в Конституционный Суд***

Обращение должно быть направлено в Конституционный Суд в письменной форме и подписано управомоченным лицом.

В обращении должны указываться:

1) Конституционный Суд в качестве органа, в который направляется обращение;

2) наименование заявителя (в жалобе гражданина - фамилия, имя, отчество); адрес и иные данные о заявителе;

3) необходимые данные о представителе заявителя и его полномочия, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности;

4) наименование и адрес государственного органа, издавшего акт, который подлежит проверке, либо участвующего в споре о компетенции;

5) нормы [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/)  и ФКЗ о КС РФ, дающие право на обращение в Конституционный Суд;

6) точное название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные о подлежащем проверке акте, о положении [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/), подлежащем толкованию;

7) конкретные, указанные в ФКЗ о КС РФ основания к рассмотрению обращения Конституционным Судом;

8) позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/);

9) требование, обращенное в связи с запросом, ходатайством, жалобой к Конституционному Суду;

10) перечень прилагаемых к обращению документов.

К направляемому в Конституционный Суд обращению обязательно прилагается следующий пакет документов:

1) текст акта, подлежащего проверке, или положения Конституции, подлежащего толкованию;

2) доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия представителя, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности, а также копии документов, подтверждающих право лица выступать в Конституционном Суде в качестве представителя;

3) документ об уплате государственной пошлины;

4) перевод на русский язык всех документов и иных материалов, изложенных на другом языке.

Требования Конституционного Суда о предоставлении текстов нормативных и других правовых актов, документов и их копий, дел, сведений и других материалов; о заверении документов и текстов нормативных актов; о проведении проверок, исследований, экспертиз; об установлении определенных обстоятельств; о привлечении специалистов; о даче разъяснений, консультаций и об изложении профессиональных мнений по рассматриваемым делам обязательны для всех органов, организаций и лиц, которым они адресованы.

К обращению могут быть приложены списки свидетелей и экспертов, которых предлагается вызвать в заседание Конституционного Суда, а также другие документы и материалы.

Обращение и прилагаемые к нему документы и иные материалы представляются в Конституционный Суд с копиями в количестве тридцати экземпляров.

***Решение Конституционного Суда***

Решение по вопросу о принятии обращения к рассмотрению принимается Конституционным Судом в заседании не позднее месяца с момента завершения предварительного изучения обращения судьей (судьями).

О принятом Конституционным Судом решении должны быть уведомлены в установленном порядке стороны.

В случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный Суд может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта,

По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти или договора между органами государственной власти Конституционный Суд принимает одно из следующих постановлений: о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/) либо о признании такого акта не соответствующими [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/).

Признание не соответствующими [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/chapter/7/#1256) федерального закона, нормативного акта Президента, Правительства, договора или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо договоре, либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными.

Признание не соответствующими [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/chapter/3/#76) нормативного акта субъекта РФ, договора субъекта РФ или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов РФ положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными[[33]](#footnote-33).

Положения нормативных актов либо договоров, впоследствии не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Согласно ФКЗ о КС РФ в случае если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, а действие договора, аналогичного признанному неконституционным, не будет прекращено полностью или частично, уполномоченные федеральным законом государственный орган или должностное лицо приносят протест либо обращаются в суд с требованием о признании такого нормативного акта либо договора недействующим.

Согласно ст. 6 ФКЗ о КС РФ решения Конституционного Суда обязательны на всей территории РФ для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений[[34]](#footnote-34).

**2.2 Процедура оспаривания нормативных правовых актов в арбитражных судах**

Порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов в арбитражных судах установлен в гл. 23 АПК РФ, где определены основные правила, которыми суд руководствуется при рассмотрении дел об оспаривании нормативного правового акта[[35]](#footnote-35).

Некоторые особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов разъяснены в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 № 80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»[[36]](#footnote-36).

Однако, несмотря на относительно детальное регулирование, в судебной практике зачастую возникают вопросы, касающиеся особенностей применения отдельных процессуальных институтов в ходе рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов.

***Право на обращение в суд с заявлением о признании НПА недействующим***

**Согласно ч.1 ст.192 АПК РФ, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о призна­нии недействующим нормативного правового акта,** приня­того государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что:

1) оспариваемый нормативный правовой акт или от­дельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему боль­шую юридическую силу,

2) оспариваемый нормативный правовой акт или от­дельные его положения нарушают права и закон­ные интересы заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности и создают иные пре­пятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В случаях, предусмотренных ст. 52 АПК РФ, прокурор, государственные органы, органы местного самоуп­равления, иные органы вправе обратиться в арбитражный суд с заявлени­ями о признании нормативных правовых актов недейству­ющими, если полагают, что:

1) оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному пра­вовому акту, имеющему большую юридическую силу,

2) оспариваемый акт или отдельные его положения на­рушают права и законные интересы граждан, орга­низаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Ст. 192 АПК РФ устанавливает правило, согласно которому не требуется досудебный порядок урегулирования спора: обращение заинтересованного лица (граждан, организаций, иных лиц) в вы­шестоящий в порядке подчиненности орган или к долж­ностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в арбитражный суд, если федеральным законом не установлено иное.

***Подведомственность и подсудность***

Согласно АПК РФ дела об оспаривании нормативных правовых актов рас­сматриваются в арбитражном суде только в случаях, когда их рассмотре­ние в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда.

Согласно ст. 29 и гл.23 АПК РФ, арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов, если такими актами затрагиваются права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности или если рассмотрение таких дел прямо отнесено к компетенции арбитражного суда соответствующими федеральными законами.

ВАС РФ в одном из Постановлений особо акцентирует внимание на том, что только в тех случаях, когда арбитражный суд прямо назван в федеральном законе в качестве суда, компетентного рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов, эти дела подлежат рассмотрению в арбитражном суде (п. 3 Постановления Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002г. №11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»).[[37]](#footnote-37)

Такие прямые установления предусмотрены следующими федеральными законами: НК РФ (абз. 1 п. 2 ст. 138)[[38]](#footnote-38), Таможенным кодексом Российской Федерации (п. 4 ст. 5)[[39]](#footnote-39), «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» (ст. 36)[[40]](#footnote-40).

Абзацем 1 п. 2 ст.138 НК РФ к подведомственности арбитражных судов отнесены дела об оспаривании нормативных правовых актов налоговых органов организациями и индивидуальными предпринимателями. П. 4 ст. 5 Таможенного кодекса РФ предусмотрено, что нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области финансов, затрагивающие права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, могут быть обжалованы в арбитражном суде в соответствии с законодательством РФ о судопроизводстве в арбитражных судах. Ст. 36 ФЗ от 8 декабря 2003 г. №165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» установлено, что экономические споры и иные дела, связанные с регулированием этим Законом отношений (в том числе дела об оспаривании нормативных правовых актов), подлежат рассмотрению арбитражными судами.

Необходимо сказать, что приведенный перечень актов, предусматривающих возможность оспаривания нормативных правовых актов в арбитражных судах, далеко не исчерпывающий, он постоянно изменяется.

**Необходимо упомянуть, что к компетенции арбитражного суда не относятся** дела об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к компетенции Конституционного Суда, а также дела об оспаривании нормативных правовых актов, признание которых противоречащими закону отнесено к подведом­ственности судов общей юрисдикции.

**Согласно п.1 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 №80, дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются арбитражными судами, если их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (ст. 29 и ч. 3 с. 191 АПК РФ). Поэтому по делам об оспаривании НПА арбитражным судам следует проверять, имеется ли закон, который отнес рассмотрение таких дел к их компетенции. Если при решении вопроса о принятии заявления судья установит, что в применяемом законе арбитражный суд не назван в качестве суда, компетентного рассматривать такое заявление, оно может быть возвращено по основанию, предусмотренному п.1 ч.1 ст.129 АПК РФ. Если это обстоятельство будет установлено в судебном заседании - производство по делу подлежит прекращению на основании п.1. ч.1 с.150 АПК РФ.**

Итак, нельзя не признать, что на протяжении последнего времени на законодательном уровне прослеживается тенденция к расширению компетенции арбитражных судов по рассмотрению исследуемой категории дел, что свидетельствует о расширении сферы нормоконтроля в арбитражных судах.

По общим правилам подсудности, согласно ст. 34 АПК РФ, дела, подведомственные арбитражным судам, рассматриваются в первой инстанции арбитражными судами республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов за исключением дел, отнесенных к [подсудности](http://www.consultant.ru/document/cons_s_E10B326E9AD94772B1AAB4E1C6BEA7E656F545B41586DAEE6921C430F0ADA464/) Высшего Арбитражного Суда, Суда по интеллектуальным правам и федеральных арбитражных судов округов.

Согласно АПК РФ Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции рассматривает: дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы заявителя в области правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации.

АПК предполагает возможность изменения общего правила о подаче заявления по месту нахождения ответчика (договорная подсудность).

***Заявление***

Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов возбуждается на основании заявлений заин­тересованных лиц, обратившихся с требованием о призна­нии такого акта недействующим.

Заявление о признании нормативного правового акта недействующим должно соответствовать требованиям, предусмотренным АПК РФ для искового заявления (ст.125) и ряду специальных требований, так**, в заявлении, согласно ст. 193 АПК РФ, должны быть также указаны:**

1) наименование органа государственной власти, орга­на местного самоуправления, иного органа, должно­стного лица, принявших оспариваемый норматив­ный правовой акт,

2) название, номер, дата принятия, источник опубли­кования и иные данные об оспариваемом норматив­ном правовом акте,

3) права и законные интересы заявителя, которые, по его мнению, нарушаются этим оспариваемым актом или его отдельными положениями,

4) название нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, и на соответствие кото­рому надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения,

5)требование заявителя о признании оспариваемого акта недействующим,

6) перечень прилагаемых документов.

Согласно п. 2 Информационного письма Президиума ВАС РФ №80, в заявлении должно быть указано название НПА, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый акт, его отдельные положения. Если отсутствие в заявлении ссылки на указанный НПА выявлено при решении вопроса о принятии заявления, на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, в судебном заседании, то арбитражному суду следует предложить заявителю уточнить содержание его требований.

Согласно АПК РФ подача заявления в арбитражный суд не приоста­навливает автоматически действие оспариваемого норма­тивного правового акта. Приостановление действия нор­мативного правового акта не может применяться в качестве обеспечительной меры, так как в случае приостановления его действия могут быть нарушены права значительного числа участников хозяйственного оборота в результате неопределенности правового регулирования их правоотно­шений[[41]](#footnote-41).

***Судебное разбирательство по делу***

**Согласно ст. 194 АПК РФ, дело об оспаривании нормативного правового акта рас­сматривается коллегиальным составом судей.** Срок рассмотрения таких дел не может превышать двух месяцев со дня поступления заявления в суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие реше­ния по делу. По этой категории дел, как и по всем другим делам, рассматриваемым арбитражным судом, обязательно проведение пред­варительного судебного заседания в рамках подготовки дела к судебному разбирательству.

Арбитражный суд извещает о времени и месте судебного заседания за­явителя орган, принявший оспариваемый нормативный правовой акт, а также иных заинтересованных лиц. Неяв­ка указанных лиц, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, не является препят­ствием для рассмотрения дела, если суд не признал их явку обязательной, тем не менее, неявка является основанием наложения штрафа в порядке и размере, определенном законом.

**Согласно ч. 2 ст.194 АПК РФ, арбитражный суд в судебном заседании осуществля­ет проверку оспариваемого акта или его отдельного поло­жения,** устанавливает соответствие его федеральным конституционным законам, федеральным законам и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юри­дическую силу, а также полномочия органа или лица, при­нявших оспариваемый нормативный правовой акт.

Согласно Постановлению Президиума ВАС РФ от 19.04.2011 №15741/10 вывод суда о признании оспариваемого НПА соответствующему иному НПА большей юридической силы, не может считаться законным и обоснованным при отказе суда от установления соответствия оспариваемого акта отдельным положениям акта, имеющего большую юридическую силу[[42]](#footnote-42).

Арбитражный суд, согласно ч.5 ст.194 АПК РФ, не связан доводами, содержащимися в заявлении об ос­паривании нормативного правового акта. Такое правило установлено для преодоления неравного положения субъектов рассматриваемой категории дел.

Ч.6 ст.194 АПК РФ регламентирует распределении бремени доказывания: орган, должнос­тное лицо, которые приняли акт, обязаны доказать соответствие оспариваемого акта федеральным конституционным законам, федеральным законам и иному норма­тивному правовому акту, имеющим большую юридичес­кую силу, наличие у органа или должностного лица над­лежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия.

В случае если имеется вступившее в законную силу решение арбитражного суда или суда общей юрисдикции по ранее рассмотренному делу, проверившего по тем же основаниям соответствие оспариваемого акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, арбитражный суд прекращает производство по делу.

Отказ заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, от своего требования, признание требования органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, не препят­ствуют рассмотрению арбитражным судом дела по существу. Данное правило предусмотрено в целях защиты прав и законных интересов неопреде­ленного круга лиц.

***Решение по делу***

**По результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта арбитражный суд принимает одно из решений:**

1) о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;

2) о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответству­ющими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

**В резолютивной части решения по делу должны содержаться:** наименование орга­на или лица, которые приняли оспариваемый акт, его название, номер, дату принятия акта; название нормативного правового акта, который имеет боль­шую юридическую силу и на соответствие которому проверен оспариваемый акт; указание на признание оспариваемого, акта соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и на отказ в удовлетворений заявленного тре­бования или на признание оспариваемого акта не соответствующим нормативному правовому акту, име­ющему большую юридическую силу, и не действую­щим полностью или в части.

**Решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта**, за исключением решения Высшего Арбитражного Суда РФ, **может быть обжа­ловано в арбитражный суд кассационной инстанции в течение ме­сяца** со дня вступления в законную силу. Решение вступает в законную силу немедленно после его принятия. Нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные недействующими, не под­лежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или ли­цом, принявшими оспариваемый акт, в соответствие с зако­ном или иным нормативным правовым актом, имеющими большую юридическую силу.

Вступившее в законную силу решение направляется арбитражным судом в официальные издания государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, в которых был опубликован оспариваемый акт, и подлежит незамедлительному опубликованию указанными изданиями. Решение публикуется в Вестнике Высшего Арбитражного Суда РФ и при необходимости в иных изданиях.

Согласно п.3 и 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ №80, в решении суда в случае признания НПА не соответствующим акту, имеющему большую юридическую силу, должно быть указано и на признание оспариваемого акта недействующим полностью или в части.

НПА или отдельная его часть, признанные недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда (ч.5 ст. 195 АПК РФ), поэтому суд не может признать этот акт не действующим с момента его принятия[[43]](#footnote-43).

**2.3 Процедура оспаривания нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции**

В ГПК РФ введен специальный подраздел 3 – «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», где содержатся общие положения о производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений (гл.23), определяются особенности производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (гл.24)[[44]](#footnote-44).

Суды общей юрисдикции на законодательном уровне наделяются полномочиями по контролю за правовым содержанием нормативных правовых актов, издаваемых органами власти, что можно рассматривать как проявление принципа разделения властей и принципа сдержек и противовесов.

Суды общей юрисдикции наделяются не только полномочием подвергать предварительной проверке и оценке подлежащий применению закон с правом на обращение в Конституционный Суд РФ в случае сомнения в конституционности данного закона, но и осуществлять нормоконтроль, признавая незаконными и недействующими нормативные правовые акты органов власти.

Оспаривание нормативных актов в порядке гл.24 ГПК РФ представляет собой, так называемый, абстрактный нормоконтроль, в отличие от которого конкретный нормоконтроль осуществляется судами при рассмотрении конкретных дел. В целом же нормоконтроль представляет собой проверку судом соответствия определенного нормативно-правового акта федеральному закону и другим правовым актам, имеющим большую юридическую силу[[45]](#footnote-45).

Итак, порядок рассмотрения дел о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части в судах общей юрисдикции установлен в гл. 24 ГПК РФ, где определены условия и порядок обращения в суд, обстоятельства, подлежащие установлению в судебном заседании, правила распределения бремени доказывания по делу и другие особенности рассмотрения данной категории дел.

Ряд вопросов регламентируются в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29. 11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»[[46]](#footnote-46).

***Право на оспаривание НПА в судах общей юрисдикции***. ***Заявление***

Согласно ч.2 ст.46 Конституции РФ, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. При рассмотрении таких споров в гражданском судопроизводстве, суд осуществляет контроль за правовыми актами исполнительной и законодательной властей, тем самым, способствуя реализации конституционного принципа разделения.

Согласно ч.1 ст.251 ГПК РФ, гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке [нормативным правовым актом](http://www.consultant.ru/document/cons_s_183F2FBC0737B74F5E6D5E53BC886AB5F64C3BB3B51B55F739C3C02A8BC03E41/) органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные [Конституцией](http://www.consultant.ru/document/cons_s_FCC78B3B5199FBF64DE449FF6678EDE79D72EEE1D2ABA86A40CFE38072A9D249/), законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Также, согласно ч. 2 ст.251 ГПК с заявлением вправе обратиться Президент, Правительство, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция.

Исключение составляет ограничение полномочий прокурора на обращение в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов противоречащими федеральному закону, согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 №13-П)[[47]](#footnote-47).  
По общему правилу, граждане и организации в силу ст. 3 и 4 ГПК вправе обращаться в суд за защитой своих прав, свобод и охраняемых законом интересов (исключение составляют случаи, когда граждане или организации вправе в соответствии с федеральным законом обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц).

Исходя из этого заявления граждан и организаций, оспаривающих нормативные правовые акты, не затрагивающие их права, т.е. не регулирующие отношения с их участием (например, заявление граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием организаций и индивидуальных предпринимателей), не должны приниматься к производству судов. В принятии таких заявлений как не подлежащих рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства следует отказывать на основании п. 1ч. 1 ст.134 ГПК, поскольку в заявлении, поданном от своего имени, оспаривается акт, не затрагивающий права, свободы или законные интересы заявителя[[48]](#footnote-48).

Заявление об оспаривании нормативного правового акта должно соответствовать требованиям, предусмотренным законом, содержать данные о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, о его наименовании и дате принятия; указание, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются этим актом или его частью.

К заявлению об оспаривании нормативного правового акта приобщается копия оспариваемого нормативного правового акта или его части с указанием, каким средством массовой информации и когда был опубликован этот акт.

Подача заявления в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта.

Кодексом предусмотрен случай отказа в принятии заявления: судья отказывает в принятии заявления, если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, по основаниям, указанным в заявлении.

***Подведомственность и подсудность***

Нормативные правовые акты органов государственной власти, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан и организаций, обжалуются в соответствии с правилами подведомственности и подсудности - гл. 3 ГПК РФ.

Суды общей юрисдикции, обладая так называемой остаточной компетенцией, рассматривают дела, не отнесенные к компетенции арбитражных судов. Однако необходимо проверять не только акт, который оспаривается, но и акт, на соответствие которому проверяется оспариваемый акт.

Так, согласно п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрении судами дел об оспаривании НПА полностью или в части», при решении вопроса о том, подведомственно ли суду рассмотрение такого заявления, необходимо учитывать вид оспариваемого НПА, вид НПА, о проверке соответствия которому ставится вопрос в заявлении.

Судам подведомственны дела об оспаривании полностью или в части НПА ниже уровня ФЗ, перечисленных в ч. 2 ст.125 Конституции, по основанию их противоречия иному кроме Конституции нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (например, дела об оспаривании НПА Президента и Правительства, законов субъектов по основанию противоречия ФЗ).

Согласно ч.4 ст.251 ГПК РФ заявления об оспаривании нормативных правовых актов подаются по общим правилам подсудности, установленным в Кодексе. В районный суд подаются заявления об оспаривании нормативных правовых актов, не указанных в статьях 26 и 27, согласно которым Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции гражданские дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций.

Согласно ГПК РФ, Верховный Суд рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента, Правительства и иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций. Заявление подается в районный суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших нормативный правовой акт.

***Рассмотрение заявления и вынесение решения по делу***

Согласно ГПК РФ, лица, обратившиеся в суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо, принявшие оспариваемые нормативные правовые акты, извещаются о времени и месте судебного заседания.

Согласно п.15 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11. 2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативного правового акта полностью или в части», суд должен принимать необходимые меры к надлежащему извещению лиц, обратившихся в суд, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, принявших оспариваемый акт, о времени и месте судебного разбирательства.

Согласно Постановлению Пленума ВС РФ от 29.11. 2007 №48, с учетом того факта, что основной задачей производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, является обеспечение своевременной и эффективной защиты прав не только заявителя, но и неопределенного круга лиц, на которых распространяется действие оспариваемого акта, судам не следует оставлять без внимания факты уклонения представителей органов власти или должностных лиц издавших этот акт, от явки в суд на заседание.

В случае неявки без уважительных причин, явка которых признана судом обязательной, выносится вопрос о возможности наложения штрафа в пределах, установленных ч.4 ст. 246 ГПК РФ.

Согласно ч. 2 ст. 252 ГПК РФ, заявление об оспаривании нормативного правового акта рассматривается судом в течение месяца, а Верховным - в течение трех месяцев со дня его подачи с участием лиц, обратившихся в суд с заявлением, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, и прокурора. В зависимости от обстоятельств дела суд может рассмотреть заявление в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания.

Отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

***Решение суда***

Согласно ст. 253 ГПК РФ, суд, признав, что оспариваемый акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Решение суда о признании акта или его части недействующими вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование и влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Согласно ГПК РФ такое решение суда или сообщение о решении после вступления его в законную силу публикуется в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт.

В случае если данное печатное издание прекратило свою деятельность, такое решение или сообщение публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица.

Также решение может быть в течение десяти дней обжаловано в кассационном порядке в Верховный Суд РФ. Обжалование в надзорном порядке производится в Президиум Верховного Суда Российской Федерации в срок до шести месяцев, исчисляемый со дня, следующего за днем вступления в силу судебного акта.

Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Необходимо также заметить, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании НПА в случае, когда данный акт признан утратившим силу либо в случае, когда срок действия этого акта истек после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным актом прав и свобод заявителя, гарантируемых Конституцией, законами и иными НПА[[49]](#footnote-49).

**2.4 Сравнительная характеристика процедур оспаривания нормативных правовых актов по ГПК РФ и АПК РФ**

***1.******Подведомственность***

Суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают дела об оспаривании нормативных правовых актов, за исключением экономических споров и других дел, отнесенных федеральным конституционным и федеральным законом к ведению арбитражных судов (ч. 3 ст. 22 ГПК РФ).

Суд общей юрисдикции рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным [законом](http://www.consultant.ru/document/cons_s_474E3C565418AC0D56E7397C651301F164078287644EB67EF5DD180708B5E77B/) к компетенции иных судов (ст. 245 ГПК РФ).

Не подлежат рассмотрению в суде заявления об оспаривании НПА, проверка конституционности которых отнесена к исключительной [компетенции](http://www.consultant.ru/document/cons_s_7E858FF55504829CD33251A386FF11388CAEB85A754EF1B048EF27167E1EC341/) Конституционного Суда (п.3 ст. 251 ГПК РФ).

Исходя из положений ст. 29, гл. 23 АПК РФ, арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов при наличии двух условий: во-первых, если оспариваемые нормативные правовые акты затрагивают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности; во-вторых, если рассмотрение таких дел прямо отнесено к компетенции арбитражного суда соответствующими федеральными законами.

Таким образом, главное различие состоит в том, что суды рассматривают разные категории дел, арбитражные суды занимаются делами по экономическим спорам и некоторым иным, а суды общей юрисдикции - всеми остальными.

***2. Вид нормативного акта, на соответствие которому суд может проверить оспариваемые положения***

В п. п. 1 и 2 ст. 251 ГПК РФ определен вид нормативного акта, на соответствие которому суд может проверить оспариваемые положения. Это - закон. Следовательно, заявители могут потребовать проверки тех или иных правовых норм только на соответствие закону.

Вместе с тем нередки случаи, когда изданием нормативного акта нарушаются права и свободы, гарантированные не только законом, но и подзаконными актами, нормативными решениями органов местного самоуправления.

С этой точки зрения видится, что в АПК РФ формулировка звучит более точно. Так, согласно ст. 192 (п.1) АПК РФ, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

То есть АПК РФ допускает проверку НПА на соответствие не только закону, но и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

Однако хотелось бы заострить внимание на том, что в ст. 253 (п.1) ГПК РФ дается такая формулировка: суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления. То есть в данной статье предусматривается, что проверяется на противоречие не только ФЗ, но и другой НПА большей юридической силы, что вносит сомнения, каков же все-таки предмет, акт, на соответствие которому проверяется НПА.

***3. Лица, подающие заявление. Обязательные приложения к заявлению***

Согласно АПК РФ, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта. Прокурор, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных законом (ст.192).

Согласно ГПК РФ, подать заявление могут гражданин, организация, прокурор, а также Президент, Правительство, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция (ст.251,252 ГПК РФ).

Таким образом, в АПК РФ приведена более общая формулировка, а ГПК РФ конкретизирует круг лиц, включая Президента, Правительство (в ч.2 предусмотрены круг лиц, уполномоченных на подачу заявления при нарушении актом их компетенции).

В обоих Кодексах основанием начала рассмотрения дела об оспаривании НПА является заявление, и оба кодекса называют определенные условия принятие такого заявления. Так, заявление должно содержать дополнительно данные о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, о его наименовании и дате принятия; указание, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются этим актом или его частью, а также приобщается копия оспариваемого нормативного правового акта или его части с указанием, каким средством массовой информации и когда опубликован этот акт (ст.251 ГПК РФ).

АПК РФ также предусматривает обязанность к заявлению приложить текст оспариваемого НПА (п.2 с. 193) и в заявлении указать наименование органа, должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные, права и законные интересы заявителя, которые, по его мнению, нарушаются этим оспариваемым актом или его отдельными положениями, название НПА, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения, требование заявителя о признании оспариваемого акта недействующим (ст. 193).

***4.******Пределы рассмотрения по делу об оспаривании нормативных правовых актов***

Согласно ч.5 ст.194 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов суд не связан доводами заявителя и проверяет оспариваемое положение в полном объеме. В данной норме установлено право суда, не ограничиваясь основаниями, приведенными заявителем для признания нормативного правового акта недействующим, самостоятельно устанавливать обстоятельства, свидетельствующие о его незаконности.

Аналогичной позиции придерживается ГПК: согласно ч.3 ст. 246 при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований.

***5.******Порядок рассмотрения дел об оспаривании НПА***

Дела рассматриваются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным [законом](http://www.consultant.ru/document/cons_s_53E69298EE39C0EA58F7EBD21819ACBDB3AC37E1C308364A5ACF669065D1E7A2/), коллегиально по общим правилам искового производства с особенностями, установленными законом (ст. 246).

Не применяются правила заочного производства.

АПК РФ предусматривает лишь рассмотрениеколлегиальным составом судей в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления в суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу (п.1 ст.194).

***6. Полномочия суда по принуждению органа участвовать в судебном заседании***

Арбитражный суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителей государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, принявших оспариваемый акт, и вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений.

Неявка указанных лиц, вызванных в судебное заседание, является основанием для наложения штрафа в порядке и в размерах, которые установлены законом (п.3 ст. 194 АПК РФ). Аналогичное требование предусматривает ГПК (п.4 ст. 246).

***7. Бремя доказывания***

Оба кодекса возлагают бремя доказывания на орган или лицо, принявшие НПА.Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт (ст.249 ГПК РФ).

***8.******Судьба НПА после подачи заявления***

Согласно ч.3 ст.193 АПК РФ подача заявления о признании недействующим нормативного правового акта не приостанавливает действие оспариваемого акта. В п.5 Информационного письма Президиума ВАС РФ №80 разъяснено, что на основании данной статьи по делам об оспаривании нормативных правовых актов не может быть применена такая обеспечительная мера, как приостановление действия оспариваемого акта.

ВАС РФ однозначно признал, что такое приостановление невозможно ни автоматически, ни по ходатайству лиц, участвующих в деле. Существенными признаками нормативного акта являются его общеобязательность и неперсонифицированность. В случае применения арбитражным судом обеспечительной меры в виде приостановления действия оспариваемого акта суд лишает нормативный акт указанных признаков.

По аналогичному пути идет ГПК РФ: подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта (п.7 ст.251).

***9.******Период рассмотрения заявления***

Согласно ГПК РФ, заявление рассматривается судом в течение месяца, а Верховным Судом - в течение трех месяцев со дня его подачи с участием лиц, обратившихся в суд с заявлением, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый НПА, и прокурора (п.2 ст. 252).

Согласно АПК РФ, заявление рассматривается в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления в суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу (п.1ст. 194).

***10.******Последствия******отказа от заявленных требований или их признание органом (лицом), принявшим оспариваемый акт***

Согласно АПК РФ отказ заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, от своего требования, признание требования органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, не препятствуют рассмотрению арбитражным судом дела по существу (п.8 ст. 194). Таким образом, заявление подобных ходатайств не препятствует рассмотрению арбитражным судом дела по существу.

Аналогичное положение содержится в ГПК РФ: отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Признание требования органом власти, должностным лицом, принявшими оспариваемый акт, для суда необязательно (п.3 ст. 252).

***11. Решение по делу***

Оба кодекса предусматривают следующие виды решений суда:

- о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;

- о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

Отличие лишь в том, что по АПК РФ нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные арбитражным судом недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или лицом, принявшими оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющими большую юридическую силу (п.5 ст. 195 АПК РФ).

По ГПК РФ решение о признании акта недействующим вступает в законную силу со дня его принятия либо иного указанного судом времени.

Таким образом, оба Кодекса регламентируют процедуру оспаривания актов органов власти, они во многом сходны и основываются на похожих принципах. Основополагающим сходством обоих процессов в отношении оспаривания актов органов власти является то, что бремя доказывания законности акта органа власти лежит на органе, издавшем соответствующий акт.

Форма обращения в арбитражный суд для оспаривания акта и в суд общей юрисдикции одинаковая – заявление. В этом смысле, новый ГПК РФ, изменив действующую ранее форму (жалоба) сделал шаг навстречу унификации гражданского и арбитражного процессов.

Унифицирована норма, касающаяся отказа судьи от принятия заявления - это имеющееся вступившее в законную силу решение , в ходе которого проверен акт или его часть по тем же основаниям .

Однако предусматриваются и некоторые различия. Они заключается в том, что АПК РФ регламентирует осуществление правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, тогда как ГПК РФ - порядок осуществления гражданского правосудия в судах общей юрисдикции, и регламентирует процедуру рассмотрения судами дел, не вытекающих из предпринимательской и иной связанной с ней экономической деятельности.

Различия заключаются в разных сроках, данных суду для рассмотрения дела. Еще одной особенностью подобных судебных процессов является то, что дела об оспаривании нормативных актов, как правило, рассматриваются судами общей юрисдикции в составе одного судьи, а АПК РФ провозглашает коллегиальное рассмотрение.

В Кодексах имеются и некоторые другие особенности и отличия. Тем не менее, процедуры по ряду вопросов унифицированы и во многом схожи.

**Глава 3. Проблемы судебного оспаривания нормативных правовых актов**

**3.1 Проблемы оспаривания нормативных правовых актов в Конституционном Суде Российской Федерации**

В последние годы проблемы судебного оспаривания нормативных правовых актов активно обсуждаются в научной среде и среди юристов – практиков, что обусловлено различными причинами: и той значительной ролью, которую играет судебный нормоконтроль в решении стоящих перед обществом задач построения правового государства, обеспечения верховенства Конституции РФ и господства права, защиты прав и свобод человека и гражданина, и противоречиями региональных и местных правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству.

Также нельзя забывать о существовании пробелов, противоречий, недостаточной конкретизированности и согласованности законодательной основы судебного нормоконтроля, отсутствии четкого разграничения компетенции в данной сфере между различными ветвями судебной власти. Существуют и различия в интерпретации некоторых важных вопросов судебного нормоконтроля в постановлениях Конституционного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ, что приводит к возникновению проблем и противоречий на практике.

Итак, несмотря на достаточно полную регламентацию процедуры оспаривания нормативных правовых актов в суде, на практике возникают проблемы при судебном оспаривании нормативных правовых актов, некоторые из которых необходимо рассмотреть.

***1. Пределы компетенции Конституционного Суда РФ***

Ст. 125 Конституции РФ приводит закрытый перечень полномочий Конституционного Суда РФ по проверке конституционности нормативных правовых актов как особого органа судебного контроля за соответствием законодательства России Конституции РФ. Конституционный Суд разрешает вопросы о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров РФ.

Однако, несмотря на то, что ст. 125 приводит закрытый перечень, ст. 128 (ч.3) в противоречие ст. 125 говорит о том, что полномочия Конституционного Суда устанавливаются федеральным конституционным законом. Отсюда вытекает вопрос о том, каким именно ФКЗ определяется объем полномочий Конституционного Суда. Так круг вопросов может регулироваться как любым ФКЗ (согласно расширительному толкованию нормы), так и только специальным ФКЗ о Конституционном Суде.

Ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде дублирует пределы компетенции, очерченные в Конституции РФ в ст. 125. Однако есть единичные случаи, пусть и редкие, но они существуют в законодательстве, когда Конституционный Суд наделяется дополнительными полномочиями через ФКЗ. Так, в ФКЗ о референдуме в ст. 23 Конституционный Суд наделен полномочием на определение и вынесение решения о конституционности инициативы проведения референдума[[50]](#footnote-50).

Согласно ст. 29 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека», Уполномоченный также, помимо иных субъектов, предусмотренных в ст. 125 Конституции РФ, может обращаться в КС с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (расширение полномочий суда по субъекту)[[51]](#footnote-51).

Следовательно, ст. 128 Конституции РФ, возможно, данной нормой предусматривает скрытые полномочия КС в определенных, редких случаях, предусмотренным иными федеральными конституционными законами.

Заметим также, что ФКЗ о Конституционном Суде скорее призван регламентировать порядок образования и деятельности суда, а не его полномочия. Как нам видится, круг полномочий должен совпадать с провозглашенными в Конституции РФ, чтобы не возникало коллизий. В тоже время Конституция РФ не несет в себе цели урегулировать все правовые отношения полностью, она лишь дает общие принципы, общий перечень и круг вопросов, Конституция РФ не должна обеспечивать доскональную регламентацию полномочий каждого органа. Она носит общий характер и устанавливает основные направления деятельности. С такой точки зрения ФКЗ может предусматривать дополнительные полномочия и расширять компетенцию органа, и тогда ст. 128 Конституции РФ не будет вступать в противоречие со ст. 125.

***2. Особенности обжалования нормативных правовых актов органов власти***

Заметим, что существует особенность в обжаловании нормативных правовых актов органов власти - так, постановление Правительства РФ, которым нарушаются права, должно быть оспорено только во взаимосвязи с законом.

Согласно правовой позиции КС, высказанной в Постановлении Пленума КС от 05.03.2013 № 5-П по делу ООО «Тополь», объединение граждан вправе обратиться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом, и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемые законоположения были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и ими затрагиваются права и свободы человека и гражданина; постановление Правительства РФ может быть проверено Конституционным Судом по жалобе объединения граждан в том случае, если оно принято во исполнение полномочия, возложенного на Правительство федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и если именно на основании такого полномочия Правительство непосредственно осуществило правовое регулирование соответствующих общественных отношений; признав наличие неопределенности в вопросе о соответствии Конституции РФ оспариваемых нормативных положений, Конституционный Суд принимает дело к рассмотрению и выносит постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых нормативных положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также с учетом их места в системе правовых норм[[52]](#footnote-52).

В данном случае, возвращаясь к рассмотренной выше проблеме пределов компетенции КС можно также говорить о дополнительных полномочиях КС, так как согласно ч. 4 ст. 125, КС по жалобам на нарушение конституционных прав, проверяет конституционность закона, применяемого или подлежащего применению в конкретном деле. В практике допускается и оспаривание Постановлений Правительства, но при условии подачи жалобы на такое Постановление со ссылкой на закон.

***3. Утрата юридической силы нормативного правового акт или признание его недействующим***

Необходимо различать юридическую природу решений Конституционного Суда и суда общего и арбитражного, их последствия.

Утрата юридической силы означает, что только Конституционный Суд правомочен устранять коллизии оспариваемых нормативных актов и Конституции РФ, исключая их тем самым из правовой системы. Иные суды таким полномочием Конституцией РФ не наделены.

Этот вывод, однако, не означает, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды исключены из процесса нормоконтроля, не отрицается права судов проверять - в смысле выявлять, оценивать, определять - соответствие Конституции РФ любых подлежащих применению ими актов, в том числе законов, выявлять их конституционный смысл и отказываться от применения в конкретном деле закона, неконституционного, по мнению суда, руководствуясь при разрешении дела непосредственно Конституцией. Такое право судов прямо вытекает из ст. 10 ГПК РФ, ФКЗ «О судебной системе РФ» (п. 3 ст. 5), «О Конституционном Суде РФ» (ст. ст. 101 - 103) и имеет корни в Конституции РФ (ст. ст. 15, 18 и др.). Однако решать вопрос о конституционности нормативного правового акта и лишать акт юридической силы правомочен лишь Конституционный Суд в силу своей природы и наделенных полномочий. В результате такого решения КС акт утрачивает юридическую силу[[53]](#footnote-53).

Согласно ГПК РФ и АПК РФ, решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов о признании оспариваемого акта не соответствующим вышестоящему и признание его недействующим полностью или в части не отменяет его юридической силы, а лишь говорит о том, что он больше не действует и не подлежит применению, не порождает никаких юридических последствий.

Рассмотрение судом дела о проверке закона, в результате которой он может быть признан противоречащим вышестоящему нормативному правовому акту, не исключает последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства. Следовательно, решение суда, которым закон признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением 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[[54]](#footnote-54).

Лишение же акта юридической силы возможно только по решению законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией РФ порядке конституционного судопроизводства.  
Исходя из этой правовой позиции, Конституционный Суд подтвердил право судов признавать закон противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным органом субъекта Федерации[[55]](#footnote-55).

Итак, в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П Конституционный Суд фактически запретил судам общей юрисдикции проверять конституционность НПА, отнесенных к ведению Конституционного Суда (ст. 125 Конституции РФ) и установил ограничения при проверке законности. Так, суды общей юрисдикции не вправе признавать НПА несоответствующими закону, и на этом основании объявлять их утратившими юридическую силу, в случае, если проверка конституционности этих актов относится к полномочиям Конституционного суда[[56]](#footnote-56).

В Постановлении КС РФ от 11.04.2000 №6-П суд подтвердил правовую позицию, а в Постановлении 19-П – конкретизировал позицию по отношению к законам субъектов РФ[[57]](#footnote-57).

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 11.04.2000 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 РФ, Конституционный Суд признает акт, не соответствующий Конституции РФ, недействительным и утрачивающим юридическую силу, тогда как суды общей юрисдикции и арбитражные суды признают акт не соответствующим вышестоящему акту в иерархии нормативных правовых актов и признает его недействующими. В Постановлении КС РФ 18 июля 2003 г. № 13-П был введен запрет судам общей юрисдикции проверять законность конституций и уставов субъектов РФ[[58]](#footnote-58).

***4. Дальнейшая судьба оспариваемого акта***

Взаимодействие судов различных видов юрисдикции в целях исключения неконституционных законов из числа действующих актов является важным ввиду того, что преодоление судебными решениями коллизии между законами и Конституцией не означает утраты этими законами юридической силы, устранения их из системы правовых актов. Этим целям призваны служить как запросы судов в Конституционный Суд о проверке конституционности примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона, так и запросы высших судебных инстанций о проверке конституционности в порядке абстрактного нормоконтроля нормативных актов, указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ[[59]](#footnote-59).

По этому вопросу выявились различия в позициях Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ при их единстве в оценке права судов непосредственно применять Конституцию РФ. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г. (в ред. от 16.04.2013) определено, что, если суд убежден в неконституционности закона, он при разрешении дела применяет непосредственно Конституцию РФ. Согласно п. 2 суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию РФ, в частности, когда Конституционным Судом выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/) НПА или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения КС, если они в нем указаны[[60]](#footnote-60).

Запрос направляется судом лишь в случае неопределенности в вопросе о конституционности примененного или подлежащего применению по конкретному делу закона. Так согласно п.3 в случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли [Конституции](http://constitution.garant.ru/rf/)  РФ подлежащий применению по конкретному делу закон, суд обращается в Конституционный Суд с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос может быть сделан судом любой инстанции и в любой стадии рассмотрения дел.

Также особо акцентируется внимание в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16.04.2013 №9 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия», что закрепленное в Конституции РФ положение о ее высшей юридической силе означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и иными нормативными правовыми актами[[61]](#footnote-61).

КС РФ высказал правовую позицию, согласно которой обращение суда с запросом, если он убежден в неконституционности применяемого закона, является обязанностью, с целью лишения неконституционного закона юридической силы и исключения его из правовой системы. Данная обязанность суда напрямую вытекает из конституционного полномочия обеспечивать судебную защиту прав и свобод человека и гражданина, включая равенство перед законом и судом. Данный конституционный принцип будет нарушаться, если суд, посчитав закон неконституционным, не применяет его, и тем самым защищает права лиц, организаций, участвующих в рассматриваемых этими судами делах, а права других лиц, организаций в то же время нарушаются, поскольку закон продолжает применяться иными судами. Применение такого неконституционного закона не отвечает требованиям принципа единообразия, действия закона на всей территории страны[[62]](#footnote-62).

Вместе с тем, как следует из Постановления Конституционного Суда от 16 июня 1998 г., указанная обязанность не ограничивает непосредственное применение судами Конституции, запрос может быть направлен и после разрешения дела судом на основе конкретной конституционной нормы[[63]](#footnote-63).

***5. Проблема исполнения судебного решения***

Недавно (3 ноября 2010 г.) было внесено важное дополнение в ст.79 ФКЗ о КС, исходя из которого теперь придается обязательное юридическое значение позиции Конституционного Суда относительно того, соответствует ли Конституции РФ смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженной в постановлении суда. Данная позиция подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда[[64]](#footnote-64).

Введенное новшество в закон, однако, пока что не может до конца снизить проблему исполнения решений КС. Так, к маю 2011 г., по оценке Секретариата Суда, не исполненными по тем или иным параметрам оставались более 50 решений КС. Одна из причин такого положения, о чем упомянул Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г., состоит в отсутствии реальной ответственности должностных лиц[[65]](#footnote-65). При этом представляется правильным говорить не только об ответственности в связи с исполнением конкретного решения КС, но и предписаний ФКЗ о КС, нацеливающих органы государственной власти и должностных лиц на реализацию решений Суда во всех формах на федеральном и региональном уровнях[[66]](#footnote-66).

**3.2 Проблемы оспаривания нормативных правовых актов в арбитражных судах и судах общей юрисдикции**

***1.*** ***Проблема разграничения компетенции***

Одной из главных задач при оспаривании нормативного правового акта является правильное определение компетенции каждого из судов, подведомственности КС РФ, арбитражных и общих судов. Выше уже рассматривался вопрос о компетенции КС, теперь нужно сказать о судах общих и арбитражных.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов рас­сматриваются в арбитражном суде только в случаях, когда их рассмотре­ние в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда, а также, если такими актами затрагиваются права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

В Постановлении Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. №11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие АПК РФ»[[67]](#footnote-67) особо акцентируется внимание на том, что только в тех случаях, когда арбитражный суд прямо назван в федеральном законе в качестве суда, компетентного рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов, эти дела подлежат рассмотрению в арбитражном суде (п. 3). Такие прямые установления предусмотрены, например, в Налоговом[[68]](#footnote-68), Таможенном кодексах[[69]](#footnote-69), в Федеральном законе «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»[[70]](#footnote-70) и т.д.

Суды общей юрисдикции, обладающие так называемой остаточной компетенцией, рассматривают дела, не отнесенные к компетенции арбитражных. Однако необходимо проверять не только акт, который оспаривается, но и акт, на соответствие которому проверяется оспариваемый акт.

Согласно п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрении судами дел об оспаривании НПА полностью или в части», при решении вопроса о том, подведомственно ли суду рассмотрение такого заявления, необходимо учитывать вид оспариваемого НПА, вид НПА, о проверке соответствия которому ставится вопрос в заявлении.

Исходя из смысла положений ч.4 ст.194 АПК РФ, следует, что арбитражные суды не вправе определять соответствие оспариваемого нормативного акта Конституции РФ.

Существует дискуссия о содержании понятий законность и конституционность. На наш взгляд очевидны различия этих терминов. Так, конституционность нормативного правового акта - это установленное соответствие его содержания Конституции РФ. Законность же предполагает проведение проверки нормативного правового акта на соответствие закону или иному акту большей юридической силы[[71]](#footnote-71).

Данная правовая позиция была изложена в ряде постановлений КС РФ (от 16.06.1998 № 19-П, от 11.04.2000 №6-П и от 27.01.2004 №1-П), где говорится о том, что компетенция судов общей юрисдикции в делах о нормоконтроле ограничивается установлением законности нормативных правовых актов. КС РФ указал на недопустимость вторжения судов общей юрисдикции в оценку конституционности нормативных актов при осуществлении нормоконтроля[[72]](#footnote-72).

В вышеназванных постановлениях КС РФ не рассматривал вопросы полномочий арбитражных судов в делах о нормоконтроле, однако, исходя из смысла ч.4 ст.194 АПК РФ можно предположить, что данная позиция относится и к арбитражному процессу.

***2. Предмет доказывания***

Исходя из анализа ГПК РФ и АПК РФ, предмет доказывания в арбитражных судах чуть шире, в него входят обстоятельства, указанные в ч. 4 ст. 194 и ч. 1 ст. 192 АПК РФ: арбитражный суд устанавливается помимо соответствия оспариваемого акта ФКЗ, ФЗ и иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, также полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт.

При отсутствии полномочий у органа или должностного лица на принятие оспариваемого нормативного акта суд признает данное основание безусловным для признания его недействующим.

Полномочия органа представляют собой такой объем правового регулирования, который осуществляется отдельным органом или должностным лицом и составляет его компетенцию на осуществление какой-либо деятельности, например, нормотворческой.

При определении полномочий необходимо руководствоваться положениями законодательства об исключительной компетенции органов или должностных лиц. Например, ст. 35 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[[73]](#footnote-73) определяет исключительную компетенцию представительного органа местного самоуправления.

Также необходимо обратить внимание на тот факт, что суд, применяя нормы о предмете оспаривания, проверяет содержание НПА на соответствие действующим актам, имеющим большую юридическую силу. То есть судья не касается вопроса соответствия акта законодательству в момент его принятия, а лишь проверяет на соответствие законодательству на момент проверки.

Также суд должен провести проверку на предмет того, был ли соблюден установленный законом порядок принятия нормативного правового акта. Так, специальный порядок для принятия НПА предусмотрен в ч. 7 ст. 28 Градостроительного кодекса РФ[[74]](#footnote-74), п. 2 ст. 64 Бюджетного кодекса РФ[[75]](#footnote-75), на что обращают внимание арбитражные суды (например, в постановлении ФАС ЦО от 17.06.2005)[[76]](#footnote-76).

В соответствии с ч.1 ст.192 АПК РФ основанием для обращения в суд является нарушение прав и законных интересов гражданина или организации в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Согласно закону, основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований может послужить отсутствие обстоятельств, свидетельствующих о нарушении прав и законных интересов заявителя или о незаконном возложении на него обязанностей, либо создающих препятствия для осуществления деятельности, либо их недоказанность. Заметим, что указанные обстоятельства должны быть подтверждены документально, конкретный перечень документов формируется, исходя из предмета спора (финансовые документы об увеличении затрат, договоры аренды муниципального имущества, налоговые декларации и проч.)[[77]](#footnote-77).

***3.Проблема пределов правовой проверки предмета судебного рассмотрения***

Согласно ч.5 ст.194 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов суд не связан доводами заявителя и проверяет оспариваемое положение в полном объеме. Судья, не ограничиваясь основаниями, приведенными заявителем для признания нормативного правового акта недействующим, самостоятельно имеет право устанавливать обстоятельства, свидетельствующие о его незаконности.

Однако, исходя из практики применения данной статьи, это не означает, что при рассмотрении дела об оспаривании какой-либо части акта, установив обстоятельства, указывающие на незаконность всего нормативного акта или иных его положений, суд вправе выйти за предмет рассмотрения, признавая весь НПА недействующим. Указанная норма определяет объем правовой проверки предмета судебного рассмотрения, а не сам предмет судебного рассмотрения[[78]](#footnote-78).

Примером может служить дело об оспаривании пунктов 1.1 и 2.2 постановления мэра г. Краснодара от 29.04.1999 №707 об утверждении ставок арендной платы за землю в г. Краснодаре на 1999 год и типовой формы договора аренды земельного участка и приложения №1 к этому постановлению. При проверке законности и обоснованности решения суд кассационной инстанции указал на нарушение судом первой инстанции норм процессуального права.

Предметом спора по делу являлись конкретные пункты нормативных правовых актов, но при рассмотрении заявления о признании недействующими указанных положений судом первой инстанции было установлено, что постановление издано неуполномоченным лицом - мэром города, а установление порядка владения, пользования и распоряжения городской собственностью и земельными участками в пределах границ города относится к полномочиям городской думы. Решением суда первой инстанции указанное положение мэра города было признано недействующим в полном объеме.

ФАС Северо-Кавказского округа в своем постановлении от 26.09.2006 изменил это решение, признав недействующими п.п. 1.1 и 2.2 оспариваемого постановления и приложение №1 к нему, таким образом, решение было приведено в соответствие с объемом заявленных требований[[79]](#footnote-79).

***4. Проблемы, связанные с возможностью отказа в принятии заявления или прекращения производства по делу***

Одна из проблем, возникающих на практике в ходе судебного оспаривания НПА, связана со ст. 248 ГПК РФ, в соответствии с которой судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, возникшему из публичных правоотношений, если имеется решение о том же предмете и вступившее в законную силу. Если следовать буквальному смыслу статьи, возможно возникновение ситуации, при которой будут применяться нормативные правовые акты, противоречащие законодательству.

Так, исходя из этой нормы, судья, установив наличие вынесенного другим судом решения по тому же предмету (тот же акт органа власти, нормативный или ненормативный), отказывает в принятии нового заявления, либо прекращает производство по делу, и здесь могут появиться возможности для злоупотребления.

Общие правило о прекращении производства по делу сформулировано в статье 220 ГПК: суд прекращает производство по делу в случае, если имеется вступившее в законную силу и принятое по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение суда.

Однако в отличие от общего правила, ст. 248 указывает в качестве основания для отказа в принятии наличие решение только по тому же предмету, то есть при оспаривании определенного акта вне зависимости от результата вынесенного решения), хотя общее правило кроме предмета указывает на однородные основания и стороны (заявителя и заинтересованного лица).

Несоответствие общего и специального правила создает возможность для оставления в силе противоречащих законодательству РФ актов органов власти.

Например, ситуация, когда лицо, заинтересованное в оставление в силе незаконного акта органа власти, обращается в суд заявлением о несоответствии законодательству данного акта. При этом в заявлении лицо может приводить доказательства, которые не говорят о незаконности акта, а, возможно, наоборот подчеркивают его законность. Суд, рассмотрев дело по существу, откажет данному лицу в удовлетворении заявленных требований. Впоследствии, при подаче иными лицами заявление об оспаривании данного акта, суд откажет им в принятии заявления, так как решение по тому же предмету об оспаривании акта уже состоялось.

Конечно, согласно ГПК РФ суд имеет право не ограничивать себя только доказательствами сторон, и вправе проверить акт полностью на свое усмотрение. Однако на практике суд не всегда станет выходить за рамки представленных доказательств.

Итак, ст. 248 ГПК РФ помимо несоответствия общему правилу ст. 220, создает определенные предпосылки для того, чтобы акт органа власти, будучи противоречащим законодательству РФ, тем не менее остался в силе и продолжал действовать.

Решение данной проблемы было восполнено принятием Определения КС от 21.12.2004 №397-О[[80]](#footnote-80), где была высказана правовая позиция, согласно которой ст. 248 в системной связи с ч.1 ст. 246 и ч.8 ст. 251 ГПК РФ не предполагает отказ суда в принятии заявления о признании принятого и опубликованного НПА противоречащим закону или прекращение производства по делу, если основания, указанные в заявлении, отличаются от оснований, по которым судом ранее было проверено соответствие этого акта закону, и, следовательно, не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя. Данная позицию также дублируется в Постановлении Пленума ВС РФ от 10.02.2009 №2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»[[81]](#footnote-81) в п. 17.

Если взять во внимание АПК РФ, то в ст.194 предусмотрено, что в случае наличия вступившего в законную силу решения суда по ранее рассмотренному делу по тем же основаниям, арбитражный суд прекращает производство по делу.

***5. Проблемы при преодолении решения суда путем принятия повторного акта***

Согласно ч.4 ст. 253 ГПК РФ решение суда о признании нормативного правового акта недействительным не может быть преодолено повторным принятием такого же акта. Однако орган власти может принять новый акт, регулирующий те же общественные отношения и содержащий тоже противоречие законодательству, но носящий иное название, после чего начатый процесс будет нецелесообразным и необходимо начать новый.

Поэтому важно понять, что вкладывает сам законодатель в понятие «такой же акт». Понимается ли здесь акт того же органа с тем же названием либо, исходя из расширительного толкования нормы, имеется ввиду акт того же органа с другим названием, но регулирующий те же общественные отношения.

Здесь можно понимать и акт, содержащий ту же противоречивую норму, что имелась в оспариваемом акте. Возможно ли под таким же актом понимать акт другого органа власти, либо органа власти – правопреемника органа, акт которого оспаривался? На эти вопросы законодатель ответа не дает.

При буквальном толковании под таким же актом следует понимать акт, полностью воспроизводящий содержание оспариваемого. На наш взгляд этот любой акт должен содержать хотя бы одну из тех же норм, которые оспаривались в обжалованном акте[[82]](#footnote-82).

Таким образом, органы власти не могут принимать нормативные правовые акты, которые регламентируют общественные отношения таким же образом, как их регламентировал обжалованный нормативный правовой акт.

Если пойти дальше и представить такую ситуацию на практике, на наш взгляд существует механизм, который не допустит действия такой нормы. Если орган, издавший оспариваемый и признанный недействительным нормативный правовой акт, захочет преодолеть решение суда повторным принятием такого же акта, новый повторный акт не будет действовать на территории РФ, так как будет действовать решение суда, а его действие не может быть преодолено новым актом, регламентирующим те же общественные отношения.

Именно поэтому в случае, если новый повторный нормативный правовой акт того же органа будет принят, он не будет применяться на территории РФ, как акт, противоречащий ст. 253 ГПК РФ и соответствующему судебному решению.

В том же время могут возникнуть случаи, когда статья не будет действовать, например, если отпадет противоречие в законодательстве, на основании которого оспоренный нормативный правовой акт был отменен.

Так, если акт был отменен из-за его противоречия нормам федерального закона, то по всей логике повторный акт может быть принят, если в федеральный закон будут внесены изменения или сам ФЗ отменят, в этом случае не будет содержаться противоречия с федеральным законом, а, значит, будет применяться.

***6. Проблема действия решения суда и оспариваемого акта во времени***

Согласно ГПК РФ, решение вступает в силу с момента истечения срока на подачу апелляционной жалобы либо после рассмотрения апелляционным судом этой жалобы, если обжалуемое решение не отменено, либо при изменении решения первой инстанции - немедленно с момента вынесения решения (ст. 209 ГПК РФ) и это решение соответственно влечет за собой утрату силы оспариваемого НПА.

В соответствии со ст. 253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Несколько иную конструкцию содержит АПК РФ, так, НПА, признанный недействующим, не подлежит применению с момента вступления в силу решения суда. А согласно ст. 195 АПК РФ, решение арбитражного суда вступает в законную силу немедленно после его принятия. То есть оспариваемый акт не подлежит применению после принятия судом решения.

Однако надо полагать, акт, признанный недействующим, уже с момента издания противоречит российскому законодательству, являясь незаконным, и должен быть признан недействующим с момента издания его органом власти.

В тоже время возможна ситуация, когда оспариваемый акт органа власти был принят раньше, чем нормативный правовой акт, которому оспариваемый акт стал противоречить. В таком случае до вступления в действие закона оспариваемый акт органа власти был законным и не создавал никаких противоречий в законодательстве, а противоречия появились лишь с того момента, как в структуре законодательства появился акт большей юридической силы, чем тот, который оспаривается.

В подобном случае будет неправильным для суда признавать оспариваемый акт недействующим с момента его издания. Он должен быть признан таковым с момента возникновения противоречия с законом большей юридической силы, который приняли позже.

Возможно, согласно подобным размышлениям законодатель и не вводит норму в арбитражный процесс о признании акта недействующим с момента его принятия.

Итак, гражданским и арбитражным процессуальным законодательством предусмотрены различные последствия признания нормативного акта недействующим в зависимости от характера спора и подведомственности дела. Такие различия, как видится, не имеют каких-либо оснований, в связи с чем предпочтительно установление унифицированных правил рассмотрения анализируемой категории дел в арбитражных судах и в судах общей юрисдикции.

Видится правильным законодателю прописать общее правило и исключение к нему на случай вышеупомянутых ситуаций, когда нормативный правовой акт стал противоречить закону, принятому позднее.

***7. Проблема выбора норм, на соответствие которым проверяется НПА***

Некоторыми законами установлены основания несоответствия нормативных правовых актов вышестоящим актам. Так, например, ст. 6 НК РФ установила ряд оснований для признания нормативных правовых актов о налогах и сборах не соответствующими НК РФ.

Суд, руководствуясь этими положениями, обосновывая свое решение о признании незаконным нормативного правового акта о налогах и сборах, ссылается в своем решении на отсутствие хотя бы одного обстоятельства, предусмотренного п. 1 ст. 6 НК РФ (п. 2 ст. 6 НК РФ).

К таким обстоятельствам НК РФ относит следующие обстоятельства: акт издан органом, не имеющим в соответствии с НК РФ права издавать подобного рода акты, либо издан с нарушением установленного порядка издания таких актов; отменяет или ограничивает права налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей либо полномочия налоговых органов, таможенных органов; вводит обязанности, не предусмотренные НК РФ, или изменяет определенное содержание обязанностей участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, иных лиц, обязанности которых установлены в НК РФ; запрещает действия налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, разрешенные НК РФ; запрещает действия налоговых органов, таможенных органов, их должностных лиц, разрешенные или предписанные НК РФ; разрешает или допускает действия, запрещенные НК РФ; изменяет установленные основания, условия, последовательность или порядок действий участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, иных лиц, обязанности которых установлены НК РФ; изменяет содержание понятий и терминов, определенных в НК РФ, либо использует эти понятия и термины в ином значении, чем они используются;

иным образом противоречит общим началам и (или) буквальному смыслу конкретных положений НК РФ.

Однако необходимо помнить о том, что не может признаваться противоречащим НК РФ другой федеральный закон, поскольку в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ (п. 3 мотивировочной части Определения от 05.11.99 № 182-О) ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой[[83]](#footnote-83).

Правильный выбор на основе установления и исследования фактических обстоятельств, а также истолкование норм, подлежащих применению в конкретном деле, должен осуществить суд общей юрисдикции или арбитражный суд.

Также необходимо помнить, что в постановлении Пленума ВС РФ №48 от 29.11.2007 в п.7. 3 явно прописано, что необходимо предоставлять акт, на соответствие которому нужно проверить обжалуемый акт, поэтому необходимо указать ФКЗ, которому противоречит оспариваемый ФЗ.

***8. Оспаривание утративших силу нормативных правовых актов***

Согласно п. 6 Информационного письма Президиума ВАС РФ №80, если до вынесения арбитражным судом решения по заявлению об оспаривании нормативного правового акта он в установленном порядке отменен или действие его прекратилось, производство по делу также подлежит прекращению.

Вопрос о правомерности прекращения производства по делу по вышеуказанному основанию был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В определении от 12.07.2006 №182-О Конституционный Суд указал, что если в процессе судебного разбирательства будет установлено, что оспариваемым нормативным правовым актом нарушаются права и свободы заявителя, суд в таком случае не может прекратить производство по делу, даже в случае, если данный нормативный правовой акт признан утратившим силу решением принявшего его органа или должностного лица, либо в случае, когда истек срок действия этого акта[[84]](#footnote-84).

Право на судебную защиту, гарантированное в ст. 46 Конституции РФ, предполагает полное, своевременное и эффективное восстановление в правах в порядке отправления правосудия и недопустимость произвольного прекращения начатого судопроизводства.

Утрата силы оспариваемого НПА сама по себе не является основанием для прекращения производства по делу.

Исходя из данной правовой позиции КС РФ, суды приходят к выводу, что прекращение производства по делу о признании недействующим нормативного правового акта на основании только факта утраты им юридической силы означает отказ заявителю в судебной защите его прав и свобод, а дальнейшее движения дела не может быть связано с фактом утраты силы оспариваемого нормативного правового акта[[85]](#footnote-85).

***9. Применение обеспечительных мер по делам об оспаривании нормативных правовых актов***

Согласно ч.7 ст. 251 ГПК РФ и ч.3 ст. 193 АПК РФ подача заявления о признании недействующим нормативного правового акта не приостанавливает действие оспариваемого акта, то есть не влечет за собой автоматического приостановления действия оспариваемого акта[[86]](#footnote-86).

Однако арбитражные суды признавали, что по ходатайству участвующих в деле лиц приостановление действия оспариваемого акта возможно (например, такая позиция содержится в Постановлениях ФАС МО от 21.02.2005[[87]](#footnote-87), ФАС ПО от 22.03.2006[[88]](#footnote-88)).

Также суды признавали возможность принятия иных видов обеспечительных мер, например, запрета на исполнение оспариваемого акта.

В то же время в п. 5 Информационного письма Президиума ВАС РФ № 80 говорит о том, что на основании данных норм в делах об оспаривании нормативных правовых актов не может быть применено приостановление действия оспариваемого акта в качестве обеспечительной меры.

То есть ВАС РФ однозначно признал, что такое приостановление невозможно ни автоматически, ни по ходатайству лиц, участвующих в деле. Однако подобное толкование ч. 3 ст. 193 АПК РФ ставится под сомнение в научных кругах[[89]](#footnote-89).

Исходя из того, что существенными признаками нормативного акта являются его общеобязательность и действие в отношении неопределенного круга лиц, в случае применения арбитражным судом обеспечительной меры в виде приостановления действия оспариваемого акта суд лишает нормативный акт указанных признаков.

На основании такого определения суда о принятии обеспечительной меры из сферы регулирования нормативного акта исключается лицо, оспаривающее нормативный акт. Однако правильным видится подход, согласно которому суд признавал бы возможность использовать такую обеспечительную меру в отношении одного лица - заявителя, тогда как для других участников регулируемых общественных отношений оспоренный акт обязателен и подлежит исполнению.

Аналогично должен решаться и вопрос в случае принятия судом иных видов обеспечительных мер, например, приостановления исполнения требования об уплате обязательных платежей и санкций, основанного на оспариваемом нормативном акте. В итоге на наш взгляд правомерно исключить конкретное лицо - заявителя из сферы правового регулирования нормативного акта, еще не признанного судом незаконным.

Таким образом, следует сказать, что на данный момент, несмотря на спорность такого подхода, законодатель предусмотрел, что в ходе оспаривания нормативных правовых актов действует презумпция законности, в связи с чем применение обеспечительных мер в процессе дела об оспаривании нормативного акта невозможно[[90]](#footnote-90).

***10. Обжалование решения суда первой инстанции по делам об оспаривании НПА.***

По общему правилусогласно ч.2 ст. 181 АПК РФ решение арбитражного суда первой инстанции, за исключением решения ВАС РФ, может быть обжаловано в арбитражный суд апелляционной инстанции.

Однако ч.7 ст. 195 АПК РФ вводит специальное правило для обжалований нормативный правовых актов, так, решение может быть обжаловано в арбитражный суд кассационной инстанции в течение месяца, необходимость в таком правиле продиктована существованием нормы о том, что решение арбитражного суда об оспаривании нормативного акта вступает в силу немедленно после его принятия.

ГПК РФ в главу об оспаривании НПА не включает подобной нормы. Следовательно, обжалование решений по оспариванию нормативных правовых актов регулируется общим правилом, согласно ч.3 ст. 253 ГПК РФ решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими вступает в законную силу по правилам, предусмотренным [ст. 209](http://www.consultant.ru/popular/gpkrf/8_18.html#p1631), где указано, что  решения суда вступают в законную силу по истечении [срока](http://www.consultant.ru/popular/gpkrf/8_48.html#p2753) на апелляционное обжалование, если они не были обжалованы.

Таким образом,согласно АПК РФ решение арбитражного суда об оспаривании НПА вступает в силу немедленно после его принятия. Однако допускается обжалование в кассационном порядке исходя из ст. 195 АПК РФ.

Решения судов общей юрисдикции по аналогичным делам могут быть обжалованы в апелляционную инстанцию до вступления в законную силу. В этом тоже усматривается одно из различий Кодексов.

**Заключение**

Действующее законодательство предоставляет гражданам, организациям и иным лицам право оспаривать нормативные правовые акты в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, а также в порядке конституционного судопроизводства в Конституционном Суде РФ и в конституционных (уставных) судах субъектов.

Возможность судебного оспаривания нормативных правовых актов существенна для гражданского общества, поскольку с ее помощью возможно прекращение полностью или в части действия нормативного правового акта - он теряет обязательную силу для всех субъектов регулируемых правоотношений.

Сама по себе возможность судебного оспаривания нормативных актов - это важный признак становления гражданского общества и правового государства, поэтому данная тема является актуальной и важной в современном обществе.

При подаче заявления об оспаривании нормативного правового акта нужно выяснить, обладает ли он свойством нормативности или нет. Возникающие сложности при установлении характера правового акта связаны, главным образом, с отсутствием ясного и четкого, законодательно закрепленного определения нормативного правового акта.

Грань между нормативными и ненормативными правовыми актами не всегда выражена четко и является весьма подвижной. Трудности в их разграничении заключаются в специфике ряда правовых актов, где нормативные предписания переплетаются с ненормативными.

Существенным признаком нормативного акта является содержание в нем норм права, однако при рассмотрении дела следует провести полный анализ оспариваемого акта, выявить все признаки нормативного акта и на основании полного и всестороннего анализа принять решение о процедуре, которая подлежит применению в каждом конкретном деле.

Конституционное судопроизводство осуществляется Конституционным Судом РФ на основании ФКЗ от 21.07.94 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, создаваемыми на основании ст. 27 ФКЗ от 31.12.96 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Согласно п. 4 мотивировочной части постановления КС РФ от 11.04.2000 №6-П и ст. 125 Конституции РФ, проверка конституционности нормативных актов и лишение их юридической силы в случае их неконституционности осуществляется только в порядке конституционного судопроизводства.

Правовые позиции КС РФ обязательны для всех (в том числе высших государственных органов законодательной и исполнительной власти). Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех государственных органов, организаций и граждан.

Законодателем предоставлены широкие полномочия Конституционному Суду. Он уполномочен признавать оспариваемые нормативные правовые акты неконституционными, они утрачивают юридическую силу с момента провозглашения такого решения. Решения КС окончательны и обжалованию не подлежат.

Порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов в арбитражных судах установлен в гл. 23 АПК РФ. Некоторые особенности при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов разъяснены в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 №80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

В ГПК РФ введен специальный подраздел 3 «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», где содержатся общие положения о производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений (гл.23), определяются особенности производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (гл.24).

Суды общей юрисдикции на законодательном уровне наделяются полномочиями по контролю за правовым содержанием нормативных правовых актов, издаваемых органами власти, что можно рассматривать как проявление принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов.

Оспаривание нормативных актов в порядке гл.24 ГПК представляет собой, так называемый, абстрактный нормоконтроль, в отличие от которого конкретный нормоконтроль осуществляется судами при рассмотрении конкретных дел.

В целом, судебный нормоконтроль представляет собой проверку судом соответствия определенного нормативно-правового акта федеральному закону и другим правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В результате сравнительного анализа ГПК РФ и АПК РФ можно сказать, что большинство положений пусть не дублируются в обоих Кодексах, но содержат единую суть, согласуются между собой, и во многом схожи. Таковы положения Кодексов о том, что рассмотрение начинается в связи с подачей заявления лицами, круг которых также, в принципе, единый, бремени доказывания, видах решений по делу.

Тем не менее, есть и существенные различия. Так, ГПК РФ предусматривает возможность оспаривать НПА только на соответствие вышестоящему и имеющему большую юридическую силу закону, тогда как АПК РФ называет закон и иной нормативный правовой акт (п.1 ст. 192).

Различия заключаются и в разных сроках, данных суду для рассмотрения дела. Еще одной особенностью указанных судебных процессов является то, что дела об оспаривании нормативных актов, как правило, рассматриваются судами общей юрисдикции в составе одного судьи, а АПК РФ провозглашает коллегиальное рассмотрение.

В Кодексах присутствуют и некоторые другие особенности и отличия. Тем не менее, процедуры по ряду вопросов унифицированы и во многом схожи.

Изучив и соотнеся оба кодекса, сложилось впечатление, что АПК РФ написан с применением лучшей юридической техники, процедура прописана полно, четко, лаконично, хотя встречаются минусы и недоработки. Процедура в ГПК РФ видится общей, размытой, много общих положений и мало конкретики.

В последние годы проблемы судебного оспаривания нормативных правовых актов активно обсуждаются в научной среде и среди юристов – практиков, что обусловлено различными причинами: и той значительной ролью, которую играет судебный нормоконтроль в решении стоящих перед обществом задач построения правового государства, обеспечения верховенства Конституции РФ и господства права, защиты прав и свобод человека и гражданина, и противоречиями региональных и местных правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству.

Также нельзя забывать о существовании пробелов, противоречий, недостаточной конкретизированности и согласованности законодательной основы судебного нормоконтроля, отсутствии четкого разграничения компетенции в данной сфере между различными ветвями судебной власти.

Существуют и различия в интерпретации некоторых важных вопросов судебного нормоконтроля в постановлениях Конституционного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ, что приводит к возникновению проблем и противоречий на практике.

Несмотря на достаточно полную регламентацию процедуры оспаривания нормативных правовых актов в суде, на практике возникают проблемы при судебном оспаривании нормативных правовых актов, некоторые из которых были рассмотрены в работе.

Законодательное регулирование судебного оспаривания НПА пробельно и зачастую не отвечает требованиям реальности. В отсутствие надлежащего правового регулирования суды сами вынуждены на практике вырабатывать механизмы совершенствования законодательства, устранения пробелов. Право на судебную защиту должно быть надлежащим образом обеспечено. На уровне закона это сделать не удалось в полной мере.

Существует ряд практических проблем, как, например, сложность и затянутость процедуры оспаривания при реализации на практике права на оспаривание в суде нормативного правового акта.

Тем не менее, нельзя забывать о том, что законодательство сделало шаг вперед, расширив компетенцию судов, наделив арбитражные и общие суды полномочиями по нормоконтролю. Остается надеяться на дальнейшее совершенствование законодательной базы и правоприменительной практики, дальнейшую регламентацию и устранение пробелов и коллизий.

В заключение хотелось бы еще раз обратить внимание на то, что судебное оспаривание нормативных правовых актов - существенный признак правового государства.

Исходя из этого, представители гражданского общества должны использовать конституционное право на судебную защиту своих прав не только для отстаивания своих интересов, но и для способствования развитию России как правового государства посредством института оспаривания нормативных правовых актов.

В целях предотвращения практических проблем оспаривания актов представляется необходимым создать отдельный закон, регулирующий процедуры оспаривания, содержащий общие и специальные правила оспаривания нормативных правовых актов в суде, - с учетом правоприменительной практики, пробелов и коллизий современного законодательства.

**Список источников и литературы**

**1. НПА:**

1. Конституция РФ от 12.12.1993 // РГ №7, 21.01.2009.

2. ФКЗ от 21.07.1994 г. (в действ. ред.) «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

3. ФКЗ от 31.12.1996 г. (в действ. ред.) «О судебной системе РФ» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

4. ФКЗ «О референдуме РФ» от 26.06.2004 № 5-ФКЗ // СЗ от 05.07.2004, №27, ст. 2710.

5. ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» от 26.02.1997 №1-ФКЗ // СЗ от 03. 03.1997, №9, ст. 1011.

6. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

7. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // РГ №153-154 от 12.08.1998.

8. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 №190-ФЗ // РГ №290 от 30.12.2004.

9. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

10. Налоговый кодекс РФ. Часть I от 31.07.1998 (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

11. Таможенный кодекс РФ от 28.05.2005 (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

12. ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» от 08.12.2003 № 165-ФЗ // РГ №253 от 17.12.2003.

13. ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 г. (в действ. ред.) // Российская газета от 12.05.1993.

14. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ от 06.10.2003 // РГ №202 от 08.10.2003.

15. Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23.05.1996 №763 // РГ № 99 от 28.05.1996.

16.Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13.08.1997 №1009 (в ред. от 11.02.1999) // РГ №161 от 21.08.1997.

**2. Материалы российской судебной практики:**

17.Определение КС РФ по запросу АС г. Москвы о проверке конституционности п. 1 и 4 ч. 4 ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности» от 05.11.1999 № 182-О // РГ №8 от 13.01.2000.

18.Определение КС РФ от 02.03.2006 г. № 58-О по жалобе гражданина Смердова С.Д. на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 ГПК РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

19.Определение КС РФ от 20.10.2005 №442-О по жалобе ЗАО «СЕБ Русский Лизинг» на нарушение конституционных прав и свобод п. 1 ст.29, п. 1 ч.1 ст.150, ч.2 ст. 181, с.273 и 290 АПК РФ // Вестник КС РФ № 2 от 2006.

20.Определение КС РФ от 12.07.2006 №182-О по жалобам гражданина Каплина А.Е., ОАО "Кузбассэнерго", ООО "Деловой центр "Гагаринский" и ЗАО "Инновационно-финансовый центр "Гагаринский" на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 части 1 статьи 150, статьи 192 и части 5 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса РФ // РГ №220 от 03.10.2006.

21. Определение КС РФ от 02.11.2006 №537-О по жалобе ООО «Новгородский филиал «Содружество» на нарушение конституционных прав и свобод т. 16.3 КоАП РФ // СЗ от 26. 02.2007, №9, ст. 1145.

22. Постановление Пленума КС РФ по делу ООО «Тополь» от 05.03.2013 № 5-П // РГ №56 от 15.03.2013.

23. Постановление КС РФ от 16.06.1998 г. № 19-П КС // Вестник КС №5, 1998.

24.[Постановление](http://www.consultant.ru/document/cons_s_233A37559E4D97B8BE5EB4E1B8B4C9BA4F2F5098EF4B6F0C95F279C7B7C977FC/) КС РФ от 18.07.2003 №13-П по делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК РФ, ст.1, 21 и 22 ФЗ О прокуратуре РФ// РГ №150 от 29.07.2003.

25. Постановления КС РФ от 11.04.2000 № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст.1, п. 2. ст.21 и п.3 ст.22 ФЗ О прокуратуре РФ // РГ №82-83 от 27.04.2000.

26. Постановление КС РФ № 19-П от 16.06.1998 г. // РГ № 121 от 30. 06.1998.

27. Определение ВС РФ от 30.10.2001 №ГКПИ2001-1635 «Об отказе в принятии заявления о признании частично недействующей Временной инструкции по обмену и выдаче дипломов и квалифицированных свидетельств членам экипажа морских судов, утвержденной распоряжением Министерства транспорта РФ от 28.03.2001 №ВР-33-р»

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=400743> (дата последнего обращения 15.05.2013).

28. Постановление Пленума ВС РФ от 29. 11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании НПА полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ №1, 2008.

29.Постановление Пленума ВС РФ от 18.11.1997 г. «О признании незаконными распоряжений и писем госкомимущества» // официальный сервер Верховного Суда РФ в Internet [www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru) (дата последнего обращения 15.05.2013).

30. Постановление Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»№ 8 от 31.10.1995 г. // РГ № 247 от 28.12.1995

31.Постановлении Пленума ВС РФ от 16.04.2013 №9 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»// РГ №89 от 24.04.2013.

32.Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 №80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // Вестник ВАС РФ №10, 2004.

33.Постановление Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. №11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса РФ» // Вестник ВАС РФ № 2 от 2003 г.

34. Постановление Президиума ВАС РФ от 19.04.2011 №15741/10 по делу об оспаривании решения налогового органа // Вестник ВАС РФ № 7 от 2011.

35. Постановление Президиума ВАС РФ от 18.07.2006 №2943/06 по делу об обжаловании постановления главы муниципального образования, связанного с установкой знака въезд запрещен, кроме транспорта, выполняющего муниципальный заказ// Вестник ВАС № 10 от 2006.

36.Постановление ФАС СКО о компетенции арбитражного суда относительно рассмотрения заявления о признании недействующим НПА, принятых органами местного самоуправления от 06.06.2006 №Ф08-2349/2006-967А// <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ASK;n=20079> (дата последнего обращения – 15.05.2013).

**3. Научная и справочная литература:**

37. Абдуллина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.- Саратов, 2011. – с. 29.

# 38. Абушенко А.В. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: Практика арбитражных судов. М.: Проспект, 2006.- с. 219.

# 39. [Атяев А.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ О Конституционном Суде Российской Федерации](http://bib.convdocs.org/v21998/%D0%B0%D1%82%D1%8F%D0%B5%D0%B2_%D0%B0.%D0%B0._%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B9_%D0%BA_%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83_%D0%BE%D1%82_21_%D0%B8%D1%8E%D0%BB%D1%8F_1994_%D0%B3._n_1-%D1%84%D0%BA%D0%B7_%D0%BE_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%BC_%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B5_%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9) <http://bib.convdocs.org/v28256/?download=file>

40. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 — 2001 гг.): Очерки теории и практики. М.:Юристъ, 2001. - с.58.

41.Глотова О.Е. Понятие, возможности и пределы конституционного контроля // Право и политика. 2002. № 6. – с. 8.

# 42. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов // 2007, Гарант, Электронный ресурс. <http://www.garant.ru/article/6667/>

# 43. Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика // Российская юстиция. 2003. № 5. – с. 21.

44. Железнова Н.Д. Практика судебного контроля за содержанием нормативных актов // Судебная власть в России. Роль судебной практики: Учеб. пособие / Сост. Ю.А. Тихомиров. М.: Юристъ, 2002. – с. 226.

45. Ильюшихин И. Комментарий к Определению КС РФ от 10 декабря 2002 года № 248-О // Хозяйство и право №8, 2003. <http://www.hozpravo.ru/archive/2003/2003_8.pdf>

46. Интернет-конференция с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации Зорькиным Валерием Дмитриевичем <http://www.garant-e.ru/index.php/article/archive/1674/>

# 47. Качанов Р.Е. Судебный нормоконтроль в России: современные правотворческие и правоприменительные тенденции, пути совершенствования // Современное право. 2007. № 10. – с. 28.

48.Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М.: Просвещение, 1991.- с. 32.

# 49. Комментарий к АПК РФ / Под ред. В.Ф. Яковлева, М.К. Юкова. М.: Контркт, 2003. - с. 523.

50. Кравец И.А. Конституция и закон: стабильность и динамизм. М.: Просвещение, 1998.- с. 155.

51. Курбатов А.Я. Оспаривание актов нормативного характера // Хозяйство и право. 2004. № 9.– с. 12.

52.Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2001. № 2. – с. 3.

53. Настольная книга судьи по гражданским делам под ред. Н.К. Толчеева. – М.: ТК Велби, 2008.- с.112.

54. Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений // М.: Российская юстиция. 2003. № 6. – с. 13.

55. Практика применения ГПК РФ (под ред. Жуйкова В.М.). - Юрайт, 2006г.<http://for-expert.ru/praktika_gpk/index.shtml>

56. Статистические данные: сведения о работе прокуроров Уральского округа по приведения НПА органов власти субъектов в соответствии с федеральным законодательством за период 2001-2010 гг. // Электронный ресурс, <http://www.genprok-urfo.ru/library/?cid=149>

57. Статистика о деятельности Магаданской областной Думы по оспариванию нормативных правовых актов за 2007 г. // Электронный ресурс, <http://www.magoblduma.ru/generaldata/itogi/2007/>

58. Сухарева Н.В. Вопросы развития административно-процессуального законодательства, 2009. <http://www.juristlib.ru/book_6508.html>

59. Уксусова Е. Е. Процессуальные особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов // Российская юстиция. 1999. № 1. – с.12.

# 60. Уксусова Е. Е. Оспаривание НПА в сфере гражданской судебной юрисдикции // Электронный ресурс. <http://cmza.ru/stati/osparivanie-normativnyih-pravovyih-aktov-v-sfere-grazhdanskoy-sudebnoy-yurisdiktsii.html>

# 61. Чертков А.Н. Комментарий к ФЗ « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

# <http://green.tsu.ru/upload/File/deyatelnost/about_fish/new_o>

62. Шугрина Е.С. Техника юридического письма. М.: Велби, 2000. - с. 12.

Некоторые основные сравнительные характеристики приведены в нижеследующей таблице. Приложение

**Процедуры оспаривания нормативных правовых актов по ГПК РФ и АПК РФ: сравнительная характеристика**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Основания | ГПК РФ | АПК РФ |
| 1. Компетенция | Суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным [законом](http://www.consultant.ru/document/cons_s_474E3C565418AC0D56E7397C651301F164078287644EB67EF5DD180708B5E77B/) к компетенции иных судов (ст. 245).  Не подлежат рассмотрению в суде заявления об оспаривании НПА, проверка конституционности которых отнесена к исключительной [компетенции](http://www.consultant.ru/document/cons_s_7E858FF55504829CD33251A386FF11388CAEB85A754EF1B048EF27167E1EC341/) Конституционного Суда (п.3 ст. 251). | Дела об оспаривании [нормативных правовых актов](http://www.consultant.ru/document/cons_s_183F2FBC0737B74F5E6D5E53BC886AB5F64C3BB3B51B55F739C3C02A8BC03E41/), затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражным судом (ст.191). |
| 2. Порядок и рассмотрение дел по оспариванию НПА | Дела рассматриваются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным [законом](http://www.consultant.ru/document/cons_s_53E69298EE39C0EA58F7EBD21819ACBDB3AC37E1C308364A5ACF669065D1E7A2/), коллегиально по общим правилам искового производства с особенностями, установленными законом (ст. 246).  Не применяются правила заочного производства. | Коллегиальным составом судей (п.1 ст. 194). |
| 3. 1 Порядок обращения в суд  3.2 Лица, уполномоченные на подачу заявления  3.3.Обязательные приложения к заявлению | 3.1.На основании заявления заинтересованного лица (ст.247).  3.2 Гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке [нормативным правовым актом](http://www.consultant.ru/document/cons_s_183F2FBC0737B74F5E6D5E53BC886AB5F64C3BB3B51B55F739C3C02A8BC03E41/) органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные [Конституцией](http://www.consultant.ru/document/cons_s_FCC78B3B5199FBF64DE449FF6678EDE79D72EEE1D2ABA86A40CFE38072A9D249/) Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части (ст. 251).  Также с заявлением вправе обратиться Президент, Правительство, законодательный (представительный) орган субъекта, высшее должностное лицо субъекта, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция (ст. 251).  3.3 Заявление должно содержать дополнительно данные о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, о его наименовании и дате принятия; указание, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются этим актом или его частью, а также приобщается копия оспариваемого нормативного правового акта или его части с указанием, каким средством массовой информации и когда опубликован этот акт (ст.251). | 3.1 На основании заявлений заинтересованных лиц, обратившихся с требованием о признании такого акта недействующим (п.2 ст. 191). 3.2 Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. Прокурор а также государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы также вправе обратиться в арбитражный суд (ст. 192). 3.3 АПК также предусматривает обязанность к заявлению приложить текст оспариваемого НПА (п.2 с. 193) и в заявлении указать наименование органа, должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные, права и законные интересы заявителя, которые, по его мнению, нарушаются этим оспариваемым актом или его отдельными положениями, название НПА, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения, требование заявителя о признании оспариваемого акта недействующим (ст. 193). |
| 4. Распределение обязанностей по доказыванию | Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт (ст.249). | Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого НПА возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт (п. 3 ст. 189, п.6 с. 194). |
| 5. Действие НПА после подачи заявления | Подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта (п.7 ст.251). | Аналогично. Подача заявления в арбитражный суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта (п.3 ст. 193). |
| 6. Период рассмотрения заявления | Рассматривается судом в течение месяца, а Верховным Судом - в течение трех месяцев со дня его подачи с участием лиц, обратившихся в суд с заявлением, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый НПА, и прокурора (п.2 ст. 252). | Коллегиальным составом судей в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления в суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу (п.1ст. 194). |
| 7. Последствия отказа лица от заявления и признание требования | Отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно (п.3 ст. 252). | Отказ заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, от своего требования, признание требования органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, не препятствуют рассмотрению арбитражным судом дела по существу (п.8 ст. 194). |

1. Конституция РФ // РГ №7, 21.01.2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Уксусова Е.Е. Оспаривание НПА в сфере гражданской судебной юрисдикции // Электронный ресурс. <http://cmza.ru/stati/osparivanie-normativnyih-pravovyih-aktov-v-sfere-grazhdanskoy-sudebnoy-yurisdiktsii.html>

   Последняя дата обращения – 13.05.2013. [↑](#footnote-ref-2)
3. Качанов Р.Е. Судебный нормоконтроль в России: современные правотворческие и правоприменительные тенденции, пути совершенствования // Современное право. 2007. № 10. – с.28. [↑](#footnote-ref-3)
4. Уксусова Е.Е. Оспаривание НПА в сфере гражданской судебной юрисдикции // Электронный ресурс. <http://cmza.ru/stati/osparivanie-normativnyih-pravovyih-aktov-v-sfere-grazhdanskoy-sudebnoy-yurisdiktsii.html>

   Последняя дата обращения – 13.05.2013. [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.magoblduma.ru/generaldata/itogi/2007/> Последняя дата обращения - 13.05.2013. [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.genprok-urfo.ru/library/?cid=149> Последняя дата обращения - 13.05.2013. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Пленума Верховного суда от 29.11.2007 г. № 48// РГ №276 от 08.12.2007. [↑](#footnote-ref-7)
8. Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений // Российская юстиция. 2003. № 6. – с.13. [↑](#footnote-ref-8)
9. Указа Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // РГ № 99 от 28.05.1996. [↑](#footnote-ref-9)
10. Курбатов А.Я. Оспаривание актов нормативного характера // Хозяйство и право. 2004. № 9. – с.12. [↑](#footnote-ref-10)
11. [Определение Верховного Суда РФ от 30.10.2001 №ГКПИ2001-1635 от 28.03.2001 № ВР-33-р](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=400743) <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=400743> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 №1009 (в ред. от 11.02.1999) // РГ №161 от 21.08.1997. [↑](#footnote-ref-12)
13. Практика применения ГПК РФ (под ред. Жуйкова В.М.). - Юрайт, 2006 г.<http://for-expert.ru/praktika_gpk/index.shtml> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-13)
14. Железнова Н.Д. Практика судебного контроля за содержанием нормативных актов // Судебная власть в России. Роль судебной практики: Учеб. пособие / Сост. Ю.А. Тихомиров. М., 2002. – с.226. [↑](#footnote-ref-14)
15. # [Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) (6-е издание, переработанное) (Рыжаков А.П.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2011)](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_CMB_16892/).

    [↑](#footnote-ref-15)
16. Определение КС РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О по жалобе гражданина Смердова С.Д. на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4. [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановление Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»№ 8 от 31.10.1995 г. // РГ № 247 от 28.12.1995 [↑](#footnote-ref-17)
18. Определение КС РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О по жалобе гражданина Смердова С.Д. на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4. [↑](#footnote-ref-18)
19. Определение КС РФ от 02.11. 2006 № 537-О по жалобе ООО «Новгородский филиал «Содружество» на нарушение конституционных прав и свобод ст. 16.3 КоАП РФ // СЗ от 26. 02.2007, №9, ст. 1145. [↑](#footnote-ref-19)
20. Определение Конституционного Суда РФ от 20.10.2005 №442-О // Вестник КС РФ № 2 от 2006. [↑](#footnote-ref-20)
21. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-21)
22. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-22)
23. Решение ВС от 18.11.1997 г. «О признании незаконными распоряжений и писем госкомимущества» // официальный сервер Верховного Суда РФ в Internet [www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru) последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-23)
24. Шугрина Е.С. Техника юридического письма. М., 2000. С. 12; Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 32-33. [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление ФАС СКО от 06.06.2006 №Ф08-2349/2006-967А (последняя дата обращения – 14.05.2013).

    <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ASK;n=20079> [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Президиума ВАС РФ от 18.07.2006 N 2943/06// Вестник ВАС № 10 от 2006 [↑](#footnote-ref-26)
27. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов // 2007, Гарант, Электронный ресурс. <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-27)
28. ФКЗ от 21 июля 1994 г. (в действ. ред.) «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. [↑](#footnote-ref-28)
29. ФКЗ от 31 декабря 1996 г. (в действ. ред.) «О судебной системе РФ» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1. [↑](#footnote-ref-29)
30. Постановления КС РФ от 11.04.2000 № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст.1, п. 2. ст.21 и п.3 ст.22 ФЗ О прокуратуре РФ // РГ №82-83 от 27.04.2000. [↑](#footnote-ref-30)
31. Чертков А.Н. Комментарий к ФЗ « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. <http://green.tsu.ru/upload/File/deyatelnost/about_fish/new_o> дата последнего обращения 15.05.2013. [↑](#footnote-ref-31)
32. Глотова О.Е. Понятие, возможности и пределы конституционного контроля // Право и политика. 2002. № 6. – с. 8. [↑](#footnote-ref-32)
33. ФКЗ от 21 июля 1994 г. (в действ. ред.) «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. [↑](#footnote-ref-33)
34. ФКЗ от 21 июля 1994 г. (в действ. ред.) «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. [↑](#footnote-ref-34)
35. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012. [↑](#footnote-ref-35)
36. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 №80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // Вестник ВАС РФ № 10 от 2004 г. [↑](#footnote-ref-36)
37. Постановление Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. N 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»// Вестник ВАС РФ № 2 от 2003. [↑](#footnote-ref-37)
38. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть I (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824. [↑](#footnote-ref-38)
39. Таможенный кодекс Российской Федерации (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066. [↑](#footnote-ref-39)
40. ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // РГ №253 от 17.12.2003. [↑](#footnote-ref-40)
41. Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика // Российская юстиция. 2003. № 5. – с.21. [↑](#footnote-ref-41)
42. Постановление Президиума ВАС РФ от 19.04.2011 №15741/10 // Вестник ВАС РФ № 7 от 2011. [↑](#footnote-ref-42)
43. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012. [↑](#footnote-ref-43)
44. Гражданский процессуальный кодекс РФ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532. [↑](#footnote-ref-44)
45. Настольная книга судьи по гражданским делам / под. ред. Н.К. Толчеева.- М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.- с.112. [↑](#footnote-ref-45)
46. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29. 11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании НП полностью или в части»// Бюллетень Верховного Суда РФ №1,2008. [↑](#footnote-ref-46)
47. [Постановление](http://www.consultant.ru/document/cons_s_233A37559E4D97B8BE5EB4E1B8B4C9BA4F2F5098EF4B6F0C95F279C7B7C977FC/) Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 N 13-П // РГ №150 от 29.07.2003. [↑](#footnote-ref-47)
48. Уксусова Е. Процессуальные особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов // Российская юстиция. 1999. № 1. – с.12. [↑](#footnote-ref-48)
49. Гражданский процессуальный кодекс РФ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532. [↑](#footnote-ref-49)
50. ФКЗ о референдуме от 26.06.2004 № 5-ФКЗ // СЗ от 05.07.2004, №27, ст. 2710. [↑](#footnote-ref-50)
51. ФКЗ об Уполномоченном по правам человека от 26.02.1997 №1-ФКЗ // СЗ от 03. 03.1997, №9, ст. 1011. [↑](#footnote-ref-51)
52. Постановление Пленума КС РФ по делу ООО «Тополь» от 05.03.2013 № 5-П // РГ №56 от 15.03.2013. [↑](#footnote-ref-52)
53. [Атяев А.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ О Конституционном Суде Российской Федерации](http://bib.convdocs.org/v21998/%D0%B0%D1%82%D1%8F%D0%B5%D0%B2_%D0%B0.%D0%B0._%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B9_%D0%BA_%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83_%D0%BE%D1%82_21_%D0%B8%D1%8E%D0%BB%D1%8F_1994_%D0%B3._n_1-%D1%84%D0%BA%D0%B7_%D0%BE_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%BC_%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B5_%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9) <http://bib.convdocs.org/v28256/?download=file> (дата последнего обращения – 15.05.2013). [↑](#footnote-ref-53)
54. Ильюшихин И. Комментарий к Определению КС РФ от 10 декабря 2002 года № 248-О // Хозяйство и право №8, 2003 <http://www.hozpravo.ru/archive/2003/2003_8.pdf> (дата последнего обращения 15.05.2013). [↑](#footnote-ref-54)
55. Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2001. № 2. – с.3. [↑](#footnote-ref-55)
56. Постановление КС от 16 июня 1998 г. № 19-П // Вестник КС №5, 1998. [↑](#footnote-ref-56)
57. Постановление КС РФ от 11 апреля 2000 года 6-П // РГ №82-83 от 27.04.2000. [↑](#footnote-ref-57)
58. Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // РГ №150 от 29.07.2003. [↑](#footnote-ref-58)
59. Сухарева Н.В. Вопросы развития административно-процессуального законодательства, 2009. <http://www.juristlib.ru/book_6508.html> (дата последнего обращения - 16.05.2013). [↑](#footnote-ref-59)
60. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г.// РГ № 247 от 28.12.1995. [↑](#footnote-ref-60)
61. Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16.04.2013 №9 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»// РГ №89 от 24.04.2013. [↑](#footnote-ref-61)
62. Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного суда РФ // <http://www.lawmix.ru/comm/6264> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-62)
63. Постановление Конституционного Суда РФ №19-П от 16.06.1998 г. // РГ № 121 от 30. 06.1998. [↑](#footnote-ref-63)
64. Абдуллина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и   
    дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.- Саратов, 2011. – с.29. [↑](#footnote-ref-64)
65. Послание Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г // Российская газета от 06.11. 2008. [↑](#footnote-ref-65)
66. ## Интернет-конференция с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации Зорькиным Валерием Дмитриевичем <http://www.garant-e.ru/index.php/article/archive/1674/> (последняя дата обращения 15.05.2013).

    [↑](#footnote-ref-66)
67. Постановление Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. №11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса РФ» // Вестник ВАС РФ № 2 от 2003 г. [↑](#footnote-ref-67)
68. Налоговый кодекс РФ. Часть I (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824. [↑](#footnote-ref-68)
69. Таможенный кодекс РФ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066. [↑](#footnote-ref-69)
70. ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // РГ №253 от 17.12.2003. [↑](#footnote-ref-70)
71. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 — 2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. - с. 58; Кравец И.А. Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России // Право и политика. 2006. N 8; Конституция и закон: стабильность и динамизм. М., 1998. - с. 155. [↑](#footnote-ref-71)
72. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-72)
73. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ от 06.10.2003 // РГ №202 от 08.10.2003. [↑](#footnote-ref-73)
74. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 №190-ФЗ // РГ №290 от 30.12.2004. [↑](#footnote-ref-74)
75. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // РГ №153-154 от 12.08.1998. [↑](#footnote-ref-75)
76. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ACN;n=18864> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-76)
77. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-77)
78. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-78)
79. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-79)
80. Определения КС от 21.12.2004 №397-О// Вестник КС РФ №2 от 2005 г. [↑](#footnote-ref-80)
81. Постановлении Пленума ВС РФ от 10.02.2009 №2 // РГ №27 от 18.02.2009 [↑](#footnote-ref-81)
82. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-82)
83. Определение КС РФ по запросу АС г. Москвы о проверке конституционности п. 1 и 4 ч. 4 ст. 20 ФЗ О банках и банковской деятельности от 05.11.1999 № 182-О // РГ №8 от 13.01.2000. [↑](#footnote-ref-83)
84. Определение КС РФ от 12.07.2006 N 182-О // РГ №220 от 03.10.2006. [↑](#footnote-ref-84)
85. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-85)
86. Комментарий к АПК РФ / Под ред. В.Ф. Яковлева, М.К. Юкова. М., 2003. -с. 523. [↑](#footnote-ref-86)
87. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=AMS;n=47834> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-87)
88. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=AUR;n=52904> последняя дата обращения – 14.05.2013. [↑](#footnote-ref-88)
89. Абушенко А.В. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: Практика арбитражных судов. М., 2006. – с. 104. [↑](#footnote-ref-89)
90. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов. 2007 г. Электронный ресурс <http://www.garant.ru/article/6667/> последняя дата обращения – 14.05.2013.

    [↑](#footnote-ref-90)