DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.025-031

Н. С. Липень*

О совершенствовании правового регулирования оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

Аннотация. Возможность судебного оспаривания нормативных правовых актов (гл. 21 КАС РФ, гл. 23 АПК РФ) является важной гарантией режима законности, обеспечения верховенства закона в демократическом правовом государстве. Положения процессуальных кодексов в целом достаточно сбалансированы. Ориентируясь на требования юридической техники, можно предлагать более точные редакции процессуальных норм как минимум в четырех направлениях. Во-первых, основное содержание деятельности по оспариванию нормативных правовых актов точно выражает часть 7 ст. 213 КАС РФ, примерно такая же формулировка может быть использована для совершенствования редакции ч. 4 ст. 194 АПК РФ. Во-вторых, проверку нормативного характера актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, желательно проводить не на стадии судебного разбирательства, а на стадии возбуждения производства по делу. Такой порядок предусмотрен для основного правового института: при оспаривании нормативных правовых актов проверка их нормативности осуществляется на стадии возбуждения дела. В-третьих, следует устранить правотворческую ошибку, допущенную в п. 2 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ и в п. 1 ч. 5 ст. 195.1 АПК РФ, — при отказе в удовлетворении заявленных требований некорректна предлагаемая формулировка решения суда о том, что оспариваемый акт «не обладает нормативными свойствами», поскольку это делает невозможным его оспаривание в порядке гл. 21 КАС РФ, гл. 23 АПК РФ. В-четвертых, процессуальные кодексы должны предусматривать возможность признавать недействующим не только нормативный правовой или право-интерпретационный акт полностью или в части, но и его отдельные положения полностью или в части.

Ключевые слова: нормативный правовой акт; законодательство; законность; оспаривание нормативного правового акта; законность нормативного правового акта; юридическая техника; правотворческая ошибка; акт, содержащий разъяснения законодательства; правоинтерпретационный акт; оспаривание акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами.

Для цитирования: Липень Н. С. О совершенствовании правового регулирования оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 12. — С. 25–31. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.025-031.

© Липень Н. С., 2024

* Липень Никита Сергеевич, аспирант отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Большая Черемушкинская ул., д. 34, г. Москва, Российская Федерация, 117218
nslipen@yandex.ru

Improving the Legal Regulation of Challenging of Regulatory Legal Acts and Acts Containing Clarifications of Legislation and Having Regulatory Properties

Nikita S. Lipen, Postgraduate Student, Department of Theory of Law and Interdisciplinary Legislation Research, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
nslipen@yandex.ru

Abstract. The possibility of judicial challenge of regulatory legal acts (Chapter 21 of the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation (CAJP RF), Chapter 23 of the Administrative Procedure Code of the Russian Federation (APC RF) is an important guarantee of the rule of law regime, ensuring the rule of law in a democratic rule-of-law state. The provisions of procedural codes are generally quite balanced. Focusing on the requirements of legal technique, it is possible to offer more accurate versions of procedural rules in at least four directions. First, Part 7 of Article 213 of the CAJP RF defines the content of the activity aimed at challenging normative regulatory acts. Almost the same wording can be used to improve the wording of Part 4 of Article 194 of the APC RF. Second, it is advisable to check the regulatory nature of the acts containing explanations of legislation and having regulatory properties, not at the stage of litigation, but at the stage of initiating proceedings in the case. This procedure is envisaged for the main legal institution: when challenging regulatory legal acts, their normative nature is checked at the stage of initiating a case. Third, it is necessary to eliminate the legal error made in Paragraph 2 Part 5 Article 217.1 of the CAJP RF and in Paragraph 1 Part 5 Article 195.1 of APC RF: if the court rejects to satisfy the claims, the proposed wording of the court decision on the contested act «does not have normative properties,» since this makes it impossible to challenge it in accordance with Chapter 21 of the CAJP of the Russian Federation, Chapter 23 of the APC of the Russian Federation. Fourth, procedural codes should provide for the possibility of invalidating not only the normative legal or legal interpretation act in whole or in part, but also its individual provisions in whole or in part.

Keywords: normative legal act; legislation; legality; challenging a normative legal act; legality of the normative legal act; legal technique; legal error; act containing clarifications of legislation; law interpretation act; challenging an act containing clarifications of legislation and having regulatory properties.

Cite as: Lipen NS. Improving the Legal Regulation of Challenging of Regulatory Legal Acts and Acts Containing Clarifications of Legislation and Having Regulatory Properties. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(12):25-31. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.025-031

Институт судебного оспаривания нормативных правовых актов имеет важное значение в общей системе обеспечения законности и качества российского законодательства. Современный вид этот институт приобретает в 2014–2016 гг. В 2014 г. произошло объединение двух высших судебных инстанций и в АПК РФ остались только нормы, регламентирующие оспаривание нормативных правовых актов в Суде по интеллектуальным правам (гл. 23 АПК РФ). В 2015 г. принимается КАС РФ, соответствующая глава исключается из ГПК РФ и находится теперь в КАС РФ — это глава 21. В 2016 г. появляется возможность судебного оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными

свойствами, дополнения были внесены в гл. 21 КАС РФ, гл. 23 АПК РФ.

В последние годы можно ожидать новых изменений в правовом регулировании оспаривания нормативных правовых актов. Предполагалось, что органы юстиции получат право инициировать судебное оспаривание региональных и муниципальных нормативных правовых актов; соответствующий законопроект был внесен Правительством РФ в Государственную Думу в 2020 г., но был отозван в 2023 г. Одна из статей, регламентирующих оспаривание нормативных правовых актов, постановлением Конституционного Суда РФ от 11.04.2024 № 17-П была признана частично не соответствующей Конституции Российской Федерации

и в скором будущем может появиться ее новая редакция.

Действующие положения гл. 21 КАС РФ и гл. 23 АПК РФ позволяют эффективно осуществлять деятельность по решению вопросов о законности оспариваемых нормативных правовых актов. В то же время с точки зрения правил юридической техники можно вести речь о совершенствовании отдельных формулировок процессуальных норм.

В порядке гл. 21 КАС РФ каждый год рассматривается около 2–3 тыс. дел об оспаривании нормативных правовых актов, в порядке аналогичной гл. 23 АПК РФ выносятся очень немного решений и только Судом по интеллектуальным правам. Положения гл. 21 КАС РФ более подробны, ими по аналогии можно руководствоваться и в арбитражном процессе, на это указывает постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

При сравнении формулировок гл. 21 КАС РФ и гл. 23 АПК РФ видна некоторая разница, и это сравнение не в пользу АПК РФ.

Так, часть 7 ст. 213 КАС РФ предполагает установление соответствия оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а часть 4 ст. 194 АПК РФ — установление соответствия его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

В исковых заявлениях могут содержаться требования проверить оспариваемый нормативный правовой акт на соответствие Конституции РФ, а иногда даже и на соответствие международным договорам, и суд не может на это не реагировать. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 50 обращает внимание

только на то, что не следует рассматривать на предмет соответствия Конституции РФ указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, поскольку это относится к компетенции Конституционного Суда РФ¹.

Решение Суда по интеллектуальным правам от 08.10.2019 по делу № СИП-429/2019 признает пункты 3.1 и 4.3 Правил подачи возражений и заявлений и их рассмотрения в Палате по патентным спорам соответствующими статье 55 Конституции РФ и статьям 6, 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и это представляется вполне правомерным.

Сложно предполагать, что формулировка ч. 4 ст. 194 АПК РФ «...и иному нормативному правовому акту...» имеет в виду Конституцию РФ: в этом случае получалось бы, что Конституция указывается после федеральных конституционных законов и федеральных законов, а это не вполне корректно. Формулировки и ч. 7 ст. 213 КАС РФ, и ч. 4 ст. 194 АПК РФ не предполагают установления соответствия оспариваемых актов международным договорам, и этот вопрос тоже может быть решен законодателем.

Возможно, в ч. 7 ст. 213 КАС РФ точнее выражено основное содержание рассматриваемой деятельности по оспариванию нормативных правовых актов — «суд проверяет законность положений нормативного правового акта». В части 4 ст. 194 АПК РФ термин «законность» пропущен, указано, что суд «осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения», но само по себе выражение «проверка нормативного правового акта» может пониматься по-разному. Таким образом, при дальнейшем совершенствовании положений гл. 23 АПК РФ о проверке законности оспариваемого нормативного правового акта вполне можно ориентироваться на гл. 21 КАС РФ.

Институт оспаривания «актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (ст. 217.1 КАС РФ, ст. 195.1 АПК РФ) в отечественной правовой си-

¹ См. также: Попов С. В. Процессуальные особенности рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2022. Т. 8 (74). № 3. С. 166.

стеме появляется с 2016 г., и это происходит не в результате планомерного реформирования, а во многом ситуативно, в связи с решениями высших судебных инстанций по принципиальному спору между крупной бизнес-структурой (ОАО «Газпром нефть») и исполнительной властью (2014–2015 гг.).

И законодатель (ч. 1 ст. 217.1 КАС РФ, ч. 1 ст. 195.1 АПК РФ), и судебная власть (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50) исходят из того, что оспаривание актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, должно происходить в такой же процедуре, как и оспаривание нормативных правовых актов, с учетом того, что проверяется не законность оспариваемой правовой нормы, а соответствие разъяснений смыслу толкуемых правовых норм.

Если обратить внимание на формулировки ст. 217.1 КАС РФ, ст. 195.1 АПК РФ в сравнении с формулировками других статей гл. 21 КАС РФ и гл. 23 АПК РФ, то можно видеть следующее. Установление нормативности правового акта происходит на стадии возбуждения дела, а акта, содержащего разъяснения законодательства, — на стадии судебного разбирательства. Такое различие между основным и «дочерним» правовыми институтами представляется неоправданным.

В теории права различают нормативное и казуальное толкование правовых норм и выделяют соответствующие акты. Но не говорится о том, что акты нормативного толкования, по сравнению с нормативными правовыми актами, обладают какой-то особой нормативностью, что могло бы служить основанием для иного процессуального порядка ее установления.

При оспаривании нормативных правовых актов вопрос об их нормативности решается при принятии заявления. Если акт не является нормативным, возможные варианты решений (возвращение заявления, оставление заявления без движения и др.) отражены в п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50.

Вопрос же о нормативности актов, содержащих разъяснения законодательства и обладаю-

щих нормативными свойствами, в соответствии со ст. 217.1 КАС РФ и ст. 195.1 АПК РФ, решается на стадии судебного разбирательства. Такое принципиальное различие в содержании стадий представляется недостаточно оправданным. Для установления единообразного регулирования порядка оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, можно предложить установление нормативности последних перенести со стадии судебного разбирательства на стадию возбуждения дела. В этом случае соответствующие изменения и дополнения следует внести в ст. 217.1 КАС РФ и ст. 195.1 АПК РФ.

Далее, можно видеть, что, поскольку нормативность акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, устанавливается на стадии судебного разбирательства, этот вопрос должен быть отражен и в решении по делу.

При признании оспариваемого правоинтерпретационного акта законным суд принимает решение «об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений» (п. 2 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ), «о признании оспариваемого акта полностью или в части не обладающим нормативными свойствами и соответствующим разъясняемым им нормативным положениям» (п. 1 ч. 5 ст. 195.1 АПК РФ). Но такие формулировки требуют одновременного решения двух вопросов — о признании акта не обладающим нормативными свойствами и о соответствии его разъясняемым им нормативным положениям (союз «и», конъюнкция как логический прием). Однако решение первого вопроса делает бессмысленным решение второго: если акт не обладает нормативными свойствами, он не может рассматриваться в порядке гл. 21 КАС РФ, гл. 23 АПК РФ, поскольку этот порядок предусмотрен для оспаривания только нормативных актов.

В соответствии с процитированными нормами невозможно корректно сформулировать решение; решения, которые подтверждают законность оспариваемых правоинтерпрета-

ционных актов, как правило, содержат только фразу об отказе в удовлетворении заявления.

Если в иных случаях, указанных в данной статье, речь идет о вариативности правового регулирования, то здесь следует признать наличие правотворческой, или законодательной, ошибки. В юридической науке выясняют причины и способы противодействия правотворческим юридическим ошибкам², отмечают их объективный характер и принципиальную неустрашимость.

При анализе рассматриваемых формулировок на первый взгляд кажется, что дело только в неоправданном использовании одной логической конструкции (конъюнкция, союз «и») вместо другой (дизъюнкция, союз «или»). Стоит заменить «и» на «или», и всё будет в порядке. Тогда получается, что в п. 2 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ и в п. 1 ч. 5 ст. 195.1 АПК РФ законодатель имел в виду два варианта отказа в удовлетворении заявленных требований — если оспариваемый правоинтерпретационный акт не обладает нормативными свойствами и если он соответствует разъясняемому им нормативным положением.

Но здесь второе основание корректно, а первое — не вполне. В соответствии с ним только определяется отсутствие нормативности оспариваемого акта, вопрос не разрешается по существу. Акт, не обладающий нормативными свойствами, может содержать не нормативное, а казуальное толкование, которое тоже может или соответствовать, или не соответствовать разъясняемому им нормативным положением. И не разрешается вопрос о том, что дело должно рассматриваться в порядке оспаривания ненормативных правовых актов, в соответствии с гл. 22 КАС РФ, гл. 24 АПК РФ.

Из всех публикаций, вышедших в 2016–2017 гг. и посвященных новому на тот момент правовому институту — оспариванию актов,

содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваемая проблема замечена только в одной работе.

Некорректность формулировки п. 2 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ отметил М. А. Сойников: по его мнению, неверно использован союз «и». Но его предложение — заменить «и» на «и/или»³ — еще более усугубляет неоднозначность нормы, ведь некорректность союза «и» остается (поскольку он не заменяется на «или», предлагается вариативно — «и» либо «или»), к ней добавляется некорректность варианта с «или».

По нашему мнению, вопрос решается иначе. Необходимо просто исключить частицу «не» из п. 2 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ, п. 1 ч. 5 ст. 195.1 АПК РФ. То есть в решении суда должна быть подтверждена нормативность оспариваемого акта и он должен быть признан законным.

Нынешняя редакция этих положений тоже может быть объяснена. Следует исходить из того, что в процессе подготовки законопроекта законодатель ориентировался на взаимосвязь положений, раскрывающих содержание стадии судебного разбирательства и выносимого судебного решения. Если суд на стадии судебного разбирательства устанавливает и нормативность оспариваемого акта, и соответствие его положений смыслу разъясняемых им правовых норм, тогда и то и другое должно найти отражение в решении.

Вероятные соображения законодателя: раз суд выясняет, обладает или нет акт нормативными свойствами, и требования административного истца или заявителя не удовлетворяются, значит, и акт не должен обладать нормативными свойствами. Частица «не» есть уже в законопроекте, внесенном в 2015 г. Государственную Думу и принятом в первом чтении, о поправках только в КАС РФ; далее она перекоче-

² Москалькова Т. Н. Законотворческие ошибки: понятие, виды и пути противодействия // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Междунар. науч.-практ. круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. М., 2009. С. 17–25.

³ Сойников М. А. Новеллы административного судопроизводства по делам об оспаривании актов, разъясняющих законодательство и обладающих нормативными свойствами // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2016. № 2 (9). С. 37.

вала и в соответствующие поправки к АПК РФ, предлагаемые к принятию во втором чтении законопроекта. В итоге в силу специфичности самого института и сложности формулировок рассматриваемое положение было принято в действующей редакции.

Следующее предложение о возможном совершенствовании правового регулирования судебного оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, касается формулировок, используемых при признании акта недействующим.

Здесь используются две разные формулировки.

В трех случаях — при признании недействующими нормативных правовых актов в порядке административного судопроизводства (п. 1 ч. 5 ст. 215 КАС РФ), актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, в порядке административного (п. 1 ч. 2 ст. 217.1 КАС РФ) и арбитражного (п. 2 ч. 5 ст. 195.1 АПК РФ) судопроизводства — предлагается признавать их не действующими полностью или в части.

И в одном случае — при признании недействующими нормативных правовых актов в порядке арбитражного судопроизводства (п. 2 ч. 2 ст. 195 АПК РФ) — предусмотрены четыре варианта: признание нормативного правового акта не действующим полностью или в части, отдельных его положений полностью или в части.

И здесь нет оснований для разных формулировок, везде желательно наиболее точное единообразное выражение соответствующего правила.

Следует иметь в виду, что иски об оспаривании нормативных правовых и правоинтерпретационных актов в абсолютном большинстве случаев направлены на признание недействующими положений, содержащихся в отдельных статьях, пунктах, в частях статей, пунктов этих актов. В практике Верховного Суда РФ есть только единичные случаи, когда истцы просили признать недействующим весь нормативный правовой акт.

Соответственно, и в судебных решениях признается недействующим не нормативный или

правоинтерпретационный акт в целом или в части, а конкретные положения, содержащиеся в соответствующих статьях и пунктах, в частях статей, пунктов.

Поэтому в процессуальных кодексах наиболее предпочтительны формулировки, предполагающие признание недействующим не только оспариваемого акта полностью или в части, но и его отдельных положений полностью или в части. Примерно такая формулировка содержится в п. 2 ч. 2 ст. 195 АПК РФ, она может быть использована при совершенствовании аналогичных положений ст. 215, 217.1 КАС РФ, ст. 195.1 АПК РФ.

Таким образом, с точки зрения юридической техники возможны более точные редакции процессуальных норм, регламентирующих оспаривание нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Во-первых, основное содержание деятельности по оспариванию нормативных правовых актов (проверка их законности) точнее выражает часть 7 ст. 213 КАС РФ, ее можно использовать для совершенствования ч. 4 ст. 194 АПК РФ.

Во-вторых, нет ни общетеоретических, ни процессуальных оснований для разного содержания стадий судопроизводства при оспаривании нормативных правовых актов и при оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Проверку нормативного характера последних желательно проводить не на стадии судебного разбирательства, а на стадии возбуждения производства по делу.

В-третьих, следует устранить правотворческую ошибку, допущенную в 2016 г. при внесении в процессуальные кодексы изменений и дополнений в связи с введением института оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. При отказе в удовлетворении заявленных требований некорректна формулировка решения суда о том, что оспариваемый акт «не обладает нормативными свойствами» (п. 2 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ и п. 1 ч. 5 ст. 195.1 АПК РФ), поскольку это делает в принципе невозможным его оспаривание в порядке гл. 21 КАС РФ, гл. 23 АПК РФ.

В-четвертых, процессуальные кодексы должны предусматривать возможность признавать недействующим не только нормативный правовой или правоинтерпретационный акт полностью или в части, но и его отдельные положения полностью или в части.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Москалькова Т. Н.* Законотворческие ошибки: понятие, виды и пути противодействия // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Междунар. науч.-практ. круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. — М. : Проспект, 2009. — С. 17–25.
2. *Попов С. В.* Процессуальные особенности рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. — 2022. — Т. 8 (74). — № 3. — С. 161–169.
3. *Соыников М. А.* Новеллы административного судопроизводства по делам об оспаривании актов, разъясняющих законодательство и обладающих нормативными свойствами // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. — 2016. — № 2 (9). — С. 36–38.

Материал поступил в редакцию 17 апреля 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Moskalkova T. N.* Zakonotvorcheskie oshibki: ponyatie, vidy i puti protivodeystviya // Pravotvorcheskie oshibki: ponyatie, vidy, praktika i tekhnika ustraneniya v postsovetских gosudarstvakh: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. kruglogo stola (29–30 maya 2008 g.) / pod red. V. M. Baranova, I. M. Matskevicha. — M.: Prospekt, 2009. — S. 17–25.
2. *Popov S. V.* Protsessualnye osobennosti rassmotreniya administrativnykh del ob osparivaniy normativnykh pravovykh aktov i aktov, soderzhashchikh razyasneniya zakonodatelstva i obladayushchikh normativnymi svoystvami // Uchenye zapiski Krymskogo federalnogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki. — 2022. — T. 8 (74). — № 3. — S. 161–169.
3. *Soynikov M. A.* Novelly administrativnogo sudoproizvodstva po delam ob osparivaniy aktov, razyasnyayushchikh zakonodatelstvo i obladayushchikh normativnymi svoystvami // Rossiyskaya nauka i obrazovanie segodnya: problemy i perspektivy. — 2016. — № 2 (9). — S. 36–38.