

## Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: современное состояние и пути совершенствования

*В. В. Ярков, И. Н. Спицин*

Уральский государственный юридический университет,  
Российская Федерация, 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

**Для цитирования:** Ярков, Владимир В., Спицин, Игорь Н. 2018. «Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: современное состояние и пути совершенствования». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 554–567. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.407>

Статья посвящена анализу моделей судебного нормоконтроля в цивилистическом процессе России и поиску путей их оптимизации. Обращаясь к сущности моделей абстрактного (прямого) и казуального (косвенного) нормоконтроля, авторы приходят к выводу, что абстрактный нормоконтроль должен рассматриваться как универсальный механизм проверки законности нормативного акта, реализуемый в цивилистическом процессе исключительно в порядке административного судопроизводства, а казуальный нормоконтроль, напротив, реализуется в порядке как административного, так и гражданского судопроизводства и по сути представляет собой часть процедуры выбора судом нормы позитивного права, подлежащей применению в конкретном деле, непосредственным предметом которого проверка легитимности нормативного акта не является. Полномочие судов при рассмотрении любого дела оценивать нормативный акт на предмет его соответствия нормативному акту большей юридической силы в порядке косвенного нормоконтроля лежит не столько в плоскости нормоконтроля, сколько в сфере реализации свободы судебного усмотрения при выборе применимого права. Существующая в России модель абстрактного нормоконтроля оценивается авторами критически, поскольку ограничение круга его объектов пределами действия оспариваемого в суде нормативного акта во времени не в полной мере соответствует принципам доступности судебной защиты и равенства всех перед законом и судом. В контексте принципов цивилистического процесса авторы обосновывают, что нормативные акты, утратившие силу к моменту обращения в суд, не должны безусловно исключаться из числа объектов абстрактного нормоконтроля. В статье также уделяется внимание вопросу пределов компетенции судов в сфере нормоконтроля. Сужение компетенции арбитражных судов в сфере абстрактного нормоконтроля не означает лишение их полномочий по осуществлению казуального нормоконтроля или сужение таких полномочий.

*Ключевые слова:* гражданский процесс, арбитражный процесс, абстрактный нормоконтроль, казуальный нормоконтроль, оспаривание нормативных правовых актов, доступность правосудия, административное судопроизводство.

## 1. Введение

В декабре 2017 г. Конституционный Суд РФ вынес Постановление по делу о проверке конституционности абз. 13 ст. 12 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) и п. 1.1 ч. 1 ст. 29 Арбитражно-процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ) по жалобе гражданина Жукова В. Г., которое вновь привлекает внимание к судебному нормоконтролю в гражданском процессе, к концепции нормоконтроля *de lege lata* и возможным путям его совершенствования (Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ; Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П «По делу о проверке конституционности абз. 13 ст. 12 ГК РФ, ч. 2 ст. 13 и п. 1.1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ в связи с жалобой гражданина В. Г. Жукова»)¹.

Исходя из действующего процессуального законодательства и практики его толкования Верховным Судом РФ, принимая во внимание позиции Конституционного Суда РФ, раскрывающие конституционно-правовой аспект реализованной в гражданском процессе модели судебного нормоконтроля, можно утверждать, что на сегодняшний день в гражданском и арбитражном процессе сосуществуют два различных процессуальных порядка судебной защиты от применения нелегитимного нормативного правового акта: абстрактный (прямой) и казуальный (косвенный) нормоконтроль².

Абстрактный нормоконтроль осуществляется только в порядке административного судопроизводства, а казуальный реализуется при рассмотрении дел как административного, так и гражданского судопроизводства.

Абстрактный нормоконтроль является универсальным механизмом проверки законности нормативных правовых актов, в то время как казуальный представляет собой составляющую процедуры выбора применимой нормы права при рассмотрении конкретного дела, осуществляемой судом *ex officio*.

## 2. Основное исследование

**2.1. Абстрактный нормоконтроль как универсальный механизм проверки законности нормативных правовых актов.** В юридической литературе высказано мнение, что реализованная в российском гражданском процессе модель абстрактного прямого нормоконтроля служит прежде всего защите интересов общества в устранении некачественных нормативных правовых актов и только как следствие влечет защиту прав лиц, «пострадавших» от действия этого нормативного акта; что предметом судебной деятельности по делам данной категории является проверка законности нормативного акта, а не решение спора о субъективном пра-

¹ Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 12 августа, 2018. <http://www.consultant.ru>.

² В основании выделения абстрактного и конкретного нормоконтроля лежит критерий связи с применением нормы, выступающей объектом нормоконтроля, в конкретном деле. Также в юридической литературе можно встретить подразделение нормоконтроля на прямой и косвенный. В этом случае в основание классификации положен критерий связи с предметом судебного разбирательства (прямой нормоконтроль предполагает проверку нормативного акта в качестве непосредственного предмета судебного разбирательства, в то время как косвенный нормоконтроль осуществляется в ходе рассмотрения дел, непосредственно не связанных с оспариванием нормативного акта).

ве, нарушенном, оспоренном или поставленном под угрозу оспариваемым нормативным актом (Ильин 2017).

Такая точка зрения имеет свои основания, в том числе нормативные. Как известно, в порядке абстрактного нормоконтроля суд проверяет нормативный акт в полном объеме, при этом суд не связан основаниями и доводами лиц, участвующих в деле, заключение соглашения о примирении по делам данной категории не допускается, а отказ административного истца от своего требования, как и признание требований административным ответчиком, не влечет прекращения производства по делу (ч. 7, 10 и 12 ст. 213 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) от 08.03.2015 № 21-ФЗ)<sup>3</sup>.

Цели защиты общественного интереса соответствует и законодательно регламентированный круг субъектов, обладающих правом на обращение в суд; в их числе не только лица, в отношении которых применен оспариваемый нормативный акт или которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым актом, но и так называемые процессуальные истцы, полномочные инициировать возбуждение производства по делу абстрактного нормоконтроля в защиту интереса неопределенного круга лиц (ч. 3 и 4 ст. 208 КАС РФ).

Специфика абстрактного прямого нормоконтроля как универсального процессуального механизма проверки законности нормативных актов проявляется не только в активной роли суда, но и в правовых эффектах, достигаемых по результату рассмотрения дела. В материально-правовом аспекте таким эффектом становятся: устранение нелегитимного нормативного акта из системы источников права Российской Федерации в случае признания нормативного акта недействующим; возможность пересмотра в установленных случаях судебных решений, основанных на признанном недействующим акте, в отношении иных, помимо заявителя, лиц; невозможность преодоления законной силы судебного решения путем повторного принятия такого же нормативного акта (ст. 216 КАС РФ). Особенностью процессуальных последствий законной силы решения по делам абстрактного нормоконтроля является невозможность предъявления исков о том же предмете (п. 4 ч. 1 ст. 128 КАС РФ)<sup>4</sup>.

Наконец, абстрактному нормоконтролю присуще такое специфическое процессуальное средство обеспечения режима законности, как обязательное опубликование решения о признании нормативного акта недействующим (ч. 11 ст. 11, п. 2 ч. 4 ст. 215 КАС РФ, ст. 196 АПК РФ, Постановление Конституционного Суда от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ», п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами КАС РФ»). Именно доведение содержания решения до сведения неопределенного круга лиц делает возможным исключение признанного недействующим нормативного акта из системы

---

<sup>3</sup> Формулировка ч. 10 ст. 213 КАС РФ выглядит несколько странной в части указания на то, что признание иска административным ответчиком не влечет прекращения производства по делу, поскольку последствием признания иска ответчиком в случае принятия такого признания судом является не прекращение производства по делу, а вынесение решения об удовлетворении иска.

<sup>4</sup> Отметим, что речь идет не о тождестве исков, понимаемом как тождество предмета, оснований и сторон, а именно о тождестве предмета иска.

источников права, его неприменение правоприменительными органами на всей территории РФ.

Таким образом, механизм абстрактного нормоконтроля обладает рядом своеобразных, присущих лишь этому процессуальному порядку особенностей, позволяющих не только реализовать задачу защиты индивидуального правового интереса стороны публично-правового спора, но и обеспечить защиту общественного интереса в поддержании законности и правопорядка в целом. Проверка нормативного акта в порядке абстрактного нормоконтроля — самостоятельный способ судебной защиты, он может и должен реализовываться исключительно в порядке административного судопроизводства (п. 3–4 Постановления Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П).

**2.2. Казуальный нормоконтроль как средство обеспечения законности судебного акта и преодоления коллизий правового регулирования.** Казуальный нормоконтроль является самостоятельным способом защиты права, в рамках которого лица, участвующие в деле, с учетом принципа диспозитивности цивилистического процесса вправе поставить перед судом вопрос о неприменении нормативного акта, противоречащего нормативному акту большей юридической силы (п. 3–4 Постановления Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П).

Нормативные основания для казуального нормоконтроля закреплены в ч. 2 ст. 120 Конституции РФ, абз. 13 ст. 12 ГК РФ, а также в задающих процессуальный механизм реализации данных норм материального права положениях ч. 2 ст. 15 КАС РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ и ч. 2 ст. 11 ГПК РФ (Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (далее — ГПК РФ)), в соответствии с которыми такой способ защиты права, как неприменение судом противоречащего закону акта государственного органа или органа местного самоуправления при рассмотрении конкретного дела (в том числе дела частнопроводного характера), может быть реализован судом не только по волеизъявлению участвующих в деле лиц, но и *ex officio*, если в пределах представленной законом свободы усмотрения суд установит данное противоречие. В этом случае суд обязан разрешить дело в соответствии с нормативным актом большей юридической силы.

Судебная практика на уровне разъяснений Верховного Суда РФ (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2016), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016; п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений разд. I части первой ГК РФ») не ставит возможность неприменения в конкретном деле нормативного правового акта, противоречащего нормативному акту высшей юридической силы, в зависимости от наличия судебного решения о признании такого акта недействующим, вынесенного по результатам абстрактного нормоконтроля в порядке административного судопроизводства. Верховный Суд РФ ориентирует на необходимость соблюдения положений процессуального законодательства, исключающих возможность применения нормативного акта, не соответствующего иному, имеющему большую юридическую силу нормативному акту, при рассмотрении гражданских и административных дел (п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса РФ»; п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении суда-

ми некоторых положений разд. I части первой ГК РФ»; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2016)).

Несколько странным в связи с этим представляется сохраняющее свое действие разъяснение Высшего Арбитражного Суда РФ, данное со ссылкой на ч. 2 ст. 13 АПК РФ, согласно которому нормативный правовой акт или его отдельные положения, признанные судом недействующими, с момента принятия решения суда не подлежат применению, в том числе при разрешении споров, которые возникли из отношений, сложившихся в предшествовавший такому решению период (п. 13 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»). Из данного разъяснения может сложиться впечатление, что неприменение нормативного акта по мотиву его противоречия нормативному акту большей юридической силы в арбитражном процессе возможно только в случае наличия самостоятельного судебного решения о признании такого акта недействующим, принятого по результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного акта в порядке административного судопроизводства. Однако такой вывод противоречил бы буквальному содержанию норм ч. 2 ст. 120 Конституции РФ и ч. 2 ст. 13 АПК РФ с учетом ее конституционно-правового смысла, выявленного Конституционным Судом РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П).

Как отмечает Конституционный Суд РФ, оценка нормативного акта на предмет его непротиворечия нормативному акту большей юридической силы является частью процедуры выбора применимых норм права и относится к самому существу судопроизводства, а потому к исключительным прерогативам суда; это полномочие — непрменный атрибут независимости судьи как носителя судебной власти (Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П).

Таким образом, казуальный нормоконтроль может осуществляться судами судебной системы Российской Федерации вне связи с нормоконтролем абстрактным. Казуальный нормоконтроль не столько является нормоконтролем в собственном смысле слова, сколько представляет собой реализацию свободы судебного усмотрения при выборе применимого права в конкретном, не связанном с проверкой законности нормативного акта деле.

Правовые последствия законной силы судебного решения, вынесенного по делу с обращением к механизму казуального нормоконтроля, распространяются только на лиц, участвующих в деле. Публично-правовой эффект судебного решения отсутствует. Суд может не применять федеральный закон или закон субъекта РФ, но не вправе признавать их недействующими (Постановление Конституционного Суда от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ»).

Выбор подлежащего применению нормативного акта при обнаружении его противоречия акту большей юридической силы — это, помимо прочего, еще и вопрос преодоления коллизии правового регулирования при рассмотрении и разрешении дела. В случае обнаружения противоречия содержания нормативных актов суд должен вынести решение в соответствии с нормативным актом большей юридической силы.

В контексте анализа казуального нормоконтроля актуальной видится проблема обеспечения общеправового конституционного принципа законности.

Согласно конституционным положениям (ст. 4, 15 и 76 Конституции РФ) законы действуют единообразно на всей территории РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ»). Раскрываясь в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном праве, принцип законности предполагает, в числе прочего, вынесение судебных актов по конкретным делам в полном соответствии с нормами материального и процессуального права при правильном их истолковании.

С одной стороны, свобода судебного усмотрения необходима при толковании норм права, поскольку является не только гарантией независимости судей, самостоятельно решающих вопрос правовой квалификации правоотношения и выбора применимой нормы права при рассмотрении дела, но и процессуальным средством реализации конституционного принципа законности, так как законность акта правосудия не может быть обеспечена в случае применения правовой нормы, противоречащей положениям нормативного акта, обладающего большей юридической силой.

С другой стороны, казуальный нормоконтроль, реализуемый в каждом отдельном судебном процессе, может привести к ситуации, плохо согласующейся с принципом законности, — когда один и тот же нормативный акт будет оценен различными судами или даже одним судом, действующим в разных судебных составах, по-разному: и как подлежащий применению, и как не подлежащий применению к однородным правоотношениям по основанию противоречия его акту большей юридической силы.

Таким образом, проблема единообразия применения правовых норм в контексте казуального косвенного нормоконтроля сводится, по сути, к проблеме обеспечения законности судебных актов, поскольку одним из признаков незаконности судебного акта выступает применение закона, не подлежащего применению, или неприменение закона, подлежащего применению; при обнаружении противоречий между нормами процессуального или материального права, подлежащими применению при рассмотрении и разрешении дела, решение является законным в случае применения судом нормы, имеющей наибольшую юридическую силу (п. 2 ч. 2 ст. 270, п. 2 ч. 2 ст. 288 АПК РФ, п. 2 ч. 2 ст. 330, ст. 387 ГПК РФ, п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 «О судебном решении»).

Сегодня средствами решения данной проблемы являются, с одной стороны, формирование высшими судами правовых позиций, обязательных к учету всеми судами судебной системы России (п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 «О судебном решении»), а с другой — механизм инстанционного пересмотра, в том числе пересмотр вступивших в законную силу судебных актов в порядке надзора (п. 3 ст. 391.9 ГПК РФ, п. 3 ст. 308.8 АПК РФ, п. 3 ст. 341 КАС РФ). Однако ввиду немногочисленного количества гражданских и административных дел, рассматриваемых Верховным Судом РФ в порядке надзора<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> Например, по данным судебной статистики, приведенным на официальном сайте Судебного Департамента при Верховном Суде РФ (дата обращения 8 апреля, 2018, <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3832>), за 2016 г. Верховным Судом РФ рассмотрено с передачей в суд надзорной

вряд ли можно говорить о высокой эффективности формирования правовых позиций в постановлениях президиума Верховного Суда РФ как о средстве обеспечения единообразия практики применения правовых норм. Что касается первого из обозначенных средств, то при всей его привлекательности и эффективности невозможно дать разъяснения по всем вопросам правового характера, возникающим в судебной практике.

Здесь уместно вспомнить о высказывавшихся на страницах юридической литературы предложениях о наделении судов полномочием обращаться в Верховный Суд РФ с преюдициальным запросом по вопросам права (Нешатаева 2007). В настоящее время в системе действующего правового регулирования такая возможность отсутствует (не считая полномочия арбитражных судов и судов общей юрисдикции на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в рассматриваемом деле (ст. 101 Федерального конституционного закона от 29.07.2018 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», абз. 6 ст. 215 ГПК РФ, ч. 3 ст. 15 КАС РФ, ч. 3 ст. 13 АПК РФ).

**2.3. Судебный нормоконтроль и вопросы компетенции.** Как известно, абстрактный нормоконтроль осуществляется на уровне всех подсистем судебной системы Российской Федерации с учетом правил разграничения подведомственности. С принятием и вступлением в действие КАС РФ, а также внесением соответствующих изменений в АПК РФ компетенция арбитражных судов в сфере абстрактного нормоконтроля значительно сократилась. Суды общей юрисдикции сегодня являются судами общей компетенции по делам административного судопроизводства, в том числе в сфере нормоконтроля, разрешая и рассматривая все дела об оспаривании нормативных правовых актов, за исключением дел, отнесенных к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и арбитражных судов. Компетенция же арбитражных судов в сфере абстрактного нормоконтроля, по сути, ограничивается компетенцией Суда по интеллектуальным правам (п. 1.1 ч. 1 ст. 29, п. 1 ч. 4 ст. 34 АПК РФ).

Несмотря на достаточную ясность норм о разграничении подведомственности по делам абстрактного нормоконтроля, в юридической практике обнаруживаются судебные ошибки при разрешении вопросов компетенции, основанные на недостаточно четком разграничении абстрактного и казуального нормоконтроля. Так, в некоторых случаях арбитражные суды, исходя из значительного сужения законодателем их компетенции в сфере абстрактного нормоконтроля, ошибочно приходят к выводу о недопустимости осуществления казуального нормоконтроля при рассмотрении и разрешении гражданских дел, мотивируя это отсутствием полномочий самостоятельно оценивать соответствие применяемого нормативного акта нормативному акту большей юридической силы и делать выводы о применении или неприменении такого акта вне связи с признанием нормативного акта недействующим в порядке административного судопроизводства. Несмотря на несоответствие такого подхода положениям ч. 2 ст. 120 Конституции РФ и ч. 2 ст. 13 АПК РФ, он находит поддержку у арбитражных судов кассационной инстанции (например, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14.12.2016 по делу № А57-7857/2016, Постановление Арбитражного суда Центрального округа

инстанции шесть надзорных жалоб по гражданским делам и ни одной надзорной жалобы по административным делам.

от 22.06.2017 по делу № А64-5832/2016 и др.) и даже у отдельных судей Верховного Суда РФ (например, Определение Верховного Суда РФ от 27.04.2017 № 306-ЭС17-2582 по делу № А57-7857/2016).

Такое толкование норм о разграничении компетенции между судами общей и арбитражной юрисдикции в сфере казуального нормоконтроля представляется недопустимым, поскольку в нормах п. 1.1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ и ст. 17 КАС РФ, разграничивающих подведомственность дел административного судопроизводства об оспаривании нормативных правовых актов между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, речь идет о полномочиях по осуществлению прямого абстрактного, а не косвенного казуального нормоконтроля. Как отметил Конституционный Суд РФ, исключение из компетенции арбитражных судов большинства дел абстрактного нормоконтроля не затрагивает вытекающего из Конституции РФ полномочия арбитражных судов при рассмотрении дела отказать в применении нормативного акта, противоречащего нормативному акту большей юридической силы (Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П).

**2.4. Соотношение абстрактного и казуального нормоконтроля и видов судопроизводств.** В правовом регулировании гражданского и административного судопроизводства и в судебной практике все четче прослеживается тенденция к обособлению дел административного судопроизводства, требований публично-правового характера от требований частноправового характера (например, п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами КАС», п. 6 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»). Более того, требования об оспаривании нормативных правовых актов обособляются не только от частноправовых, но и от других публично-правовых требований.

Так, законодательство об административном судопроизводстве и практика его истолкования Верховным Судом РФ прямо исключают возможность рассмотрения в рамках дел об оспаривании нормативных правовых актов иных административных исковых требований или требований гражданско-правового характера (п. 53 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36; п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда от 27.12.2016 № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена»). По делам об оспаривании нормативных правовых актов судом не могут быть приняты встречные административные иски (ч. 8 ст. 208 КАС РФ). Объединение в одно производство дел абстрактного нормоконтроля допускается только в случае оспаривания в рамках разных дел одного и того же нормативного акта или в отношении дел об оспаривании разных положений одного нормативного акта (ст. 212 КАС РФ).

Таким образом, дела абстрактного нормоконтроля носят обособленный характер.

Процессуальный порядок защиты права не может избираться произвольно лицом, обращающимся за судебной защитой, что неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П, Определения Конституционного Суда РФ от 27.10.2015 № 2473-О, от 19.11.2015 № 2693-О, от 18.07.2017 № 1756-О, от 28.09.2017 № 1824-О).



Дела абстрактного нормоконтроля подлежат рассмотрению только в порядке административного судопроизводства (Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П).

В то же время право граждан оспорить нормативный правовой акт в порядке административного судопроизводства не исключает полномочия судов при рассмотрении конкретного дела, в том числе в порядке гражданского судопроизводства, оценить подлежащие применению нормативные правовые акты в их иерархии и в случае их противоречия принять решение в соответствии с положениями, имеющими бóльшую юридическую силу. Праву лиц, участвующих в деле, поставить перед судом вопрос о неприменении нормативного акта, противоречащего нормативному акту большей юридической силы, корреспондирует безусловная обязанность суда рассмотреть этот вопрос в порядке казуального нормоконтроля и мотивировать соответствующие выводы в судебном решении (Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П).

Таким образом, абстрактный и казуальный нормоконтроль как способы защиты от применения нелегитимного нормативного правового акта не исключают, но дополняют друг друга. Ввиду его универсальности для проверки законности нормативных актов должен использоваться механизм абстрактного нормоконтроля. В случаях невозможности оспаривания нормативного акта в порядке абстрактного нормоконтроля единственным средством защиты от применения нелегитимного нормативного акта является казуальный нормоконтроль, на что, в частности, указывал Конституционный Суд РФ<sup>6</sup>. Такое положение дел представляется не совсем правильным, поскольку казуальный нормоконтроль ни при каких условиях не должен подменять нормоконтроль абстрактный. Речь идет прежде всего о случаях отсутствия объекта абстрактного нормоконтроля.

**2.5. Объекты абстрактного нормоконтроля, доступность правосудия и принцип равенства всех перед законом и судом.** Сегодня круг объектов абстрактного нормоконтроля ограничен действующими на момент обращения в суд нормативными актами. В соответствии с ч. 1 ст. 210 КАС РФ, с позициями Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П, Определения Конституционного Суда РФ от 27.10.2015 № 2473-О, от 19.11.2015 № 2693-О, от 18.07.2017 № 1756-О, от 28.09.2017 № 1824-О) и разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ (п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части») проверка судом законности нормативных актов, утративших силу к моменту обращения заинтересованного лица в суд, в порядке абстрактного нормоконтроля недопустима. Соответственно, возможность обращения в суд с административным иском с заявлением об оспаривании нормативного правового акта ограничена сроками действия нормативного акта — с момента приобретения им силы до момента ее утраты (ч. 6 ст. 208 КАС РФ).

---

<sup>6</sup> Например, в Определениях Конституционного Суда РФ от 24.11.2016 № 2531-О и от 19.11.2015 № 2693-О отмечается, что в случае утраты своего действия нормативным актом к моменту обращения в суд у лица, полагающего свои права нарушенными, остается возможность их защиты в другом процессуальном порядке — не путем оспаривания утратившего силу нормативного акта, а посредством обжалования основанных на таком акте решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

В декабрьском постановлении по делу В.Г.Жукова Конституционный Суд РФ воспроизвел и развил ранее сформулированную позицию о том, что утратившие силу к моменту обращения в суд нормативные акты не могут являться объектами прямого абстрактного нормоконтроля, и что в таком случае право на судебную защиту может быть реализовано в других процессуальных формах, в частности, не путем оспаривания утратившего силу нормативного акта, а посредством обжалования основанных на таком акте решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти.

Полагаем, что реализованная в законодательстве об административном судопроизводстве нормативная модель абстрактного нормоконтроля безупречна в части безусловного исключения из числа объектов нормоконтроля нормативных актов, утративших силу к моменту обращения в суд.

Основанием для критики существующей модели служит явление так называемого переживания нормативного акта (Алексеев 1999, 94; Алексеев 1982, 246), в том числе когда утративший силу к моменту обращения административного истца в суд нормативный правовой акт ретроспективно применяется к правоотношениям, существовавшим в период действия этого нормативного акта и тем самым затрагивает права и законные интересы административного истца.

Суть критических аргументов может быть сведена к следующему.

Во-первых, право регулирует различные по экономическим и социальным характеристикам отношения, отличающиеся в числе прочего по критерию их длительности, в связи с чем важно учитывать специфику длящихся правоотношений, в рамках которых наиболее часто проявляется эффект «переживания» нормативного акта, например утратившего силу до обращения в суд (скажем, нормативные акты об установлении регулируемых тарифов или нормативные акты, устанавливающие ставки арендной платы за земельные участки, методики и формулы их расчета). Конституционно-правовое толкование норм должно обеспечивать равную судебную защиту для всех заявителей, права и законные интересы которых нарушены действием нормативного акта, независимо от факта утраты им правовой силы, если такой акт сохраняет свойства нормативности.

Во-вторых, важно подчеркнуть известное в доктрине и судебной практике положение о том, что для защиты субъективного права способы правовой защиты выбираются не произвольно, а в соответствии с целым рядом критериев, в частности характеристиками подлежащего защите субъективного права, его содержанием, возможными нарушениями права другими лицами, ожидаемым эффектом от юридической защиты, способом исполнения будущего судебного решения и т.д. (см., напр.: Вершинин 2000; Вершинин 1998). На данное обстоятельство обратил внимание и Конституционный Суд РФ в Постановлении от 31.03.2015 № 6-П. Для оспаривания обладающего нормативными свойствами правового акта должен использоваться только присущий данному институту «абстрактный» способ правовой защиты.

В-третьих, несомненным преимуществом абстрактного нормоконтроля является эффект «устранения» признанного недействительным нормативного акта из системы источников права Российской Федерации, а также обязательное опубликование судебного решения о признании нормативного акта недействующим как средство обеспечения законности и правопорядка в целом.

В-четвертых, выбор ненадлежащего способа судебной защиты, с одной стороны, ограничивает право на судебную защиту, а с другой — не способствует про-

цессуальной экономии, поскольку законная сила судебного решения при выборе «конкретного» способа защиты будет распространяться только на самого заявителя, что не исключает иных судебных процессов, возбужденных в отношении споров, основанных на новых попытках применения «пережившего» нормативного акта, как в отношении заявителя за другие периоды действия, так и в отношении иных лиц. При использовании же абстрактного способа правовой защиты такие ситуации исключены, поскольку законная сила судебного решения будет распространяться на неопределенный круг лиц.

В-пятых, безусловный запрет оспаривания нормативных актов, утративших силу к моменту обращения в суд, не согласуется с принципами доступности судебной защиты и равенства всех перед законом и судом, а также с нормой ч. 11 ст. 213 КАС РФ, предусматривающей, что утрата нормативным актом силы после возбуждения производства по делу не является безусловным основанием для прекращения производства, а возможность продолжения судебного процесса в этом случае зависит от установления судом факта применения нормативного акта в отношении административного истца и нарушения его прав, свобод и законных интересов (ч. 11 ст. 213, ч. 2 ст. 214 КАС РФ). Поскольку отказ в принятии искового заявления представляет собой процессуальный аналог прекращения производства по делу (разница между этими процессуальными действиями заключается лишь в стадии судебного процесса, на которой они могут быть совершены), правовое регулирование оснований к отказу и прекращению производства по делу об оспаривании нормативного акта ввиду утраты им силы должно быть одинаковым. В настоящее же время заявители по делам об оспаривании нормативных актов, утративших силу после возбуждения производства по делу, оказываются в преимущественном положении перед гражданами и организациями, в отношении которых был применен нормативный акт, утративший силу к моменту обращения в суд, поскольку последние лишаются возможности использовать абстрактный нормоконтроль как специфический процессуальный порядок защиты права.

Резюмируя изложенное, считаем, что всем лицам, нуждающимся в судебной защите, должна быть предоставлена равная возможность доступа к правосудию, в том числе к использованию механизма абстрактного нормоконтроля, независимо от момента утраты нормативным актом юридической силы. Ключевым критерием применимости абстрактного нормоконтроля должен быть не момент утраты нормативным актом юридической силы, а факт применения утратившего силу нормативного акта в отношении административного истца, в том числе ретроспективно (в связи с сохранением таким актом свойств нормативности в связи с эффектом «переживания нормативного акта»). В любом случае доказывание факта «переживания» утратившего силу нормативного правового акта, сохранения им признаков нормативности, длящегося характера отношений сторон, нарушения таким актом прав, свобод и законных интересов заявителей возлагается в силу существующих правил распределения обязанностей по доказыванию на лицо, обратившееся в суд.

Вариантом решения обозначенной проблемы может быть внесение изменений в ч. 1 ст. 210 КАС РФ<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Норма могла бы быть сформулирована следующим образом: «Суд отказывает в принятии административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим по основаниям, предусмотренным ч. 1 ст. 128 настоящего Кодекса, а также если на момент подачи

### 3. Выводы

3.1. В системе действующего правового регулирования и практики рассмотрения дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами сосуществуют прямой абстрактный и косвенный казуальный нормоконтроль, первый из которых представляет собой специфический процессуальный порядок проверки законности нормативного акта, в то время как второй является частью процедуры выбора судом нормы права, подлежащей применению к правоотношению при рассмотрении дел, не связанных с оспариванием нормативных актов.

3.2. При наличии специального процессуального порядка проверки законности нормативного акта в условиях состязательного процесса с учетом цели обеспечения законности и единообразного применения нормативных актов в качестве общего механизма должен использоваться прямой абстрактный нормоконтроль, осуществляемый посредством административного судопроизводства.

3.3. В целях обеспечения конституционного права на судебную защиту, принципов доступности судебной защиты и равенства всех перед законом и судом федеральному законодателю следовало бы скорректировать содержание ч. 1 ст. 210 КАС, допустив оспаривание нормативных актов, утративших силу на момент обращения административного истца в суд, если такими актами в силу эффекта их «переживания» затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

3.4. Сужение компетенции арбитражных судов в сфере абстрактного нормоконтроля не означает лишение арбитражных судов полномочий по осуществлению казуального нормоконтроля при рассмотрении дел в порядке гражданского или административного судопроизводства.

3.5. Полномочие судов при рассмотрении дел оценивать нормативный акт на предмет его соответствия нормативному акту большей юридической силы лежит не столько в плоскости нормоконтроля, сколько в сфере реализации свободы судебного усмотрения при выборе применимого права. Риски судебных ошибок при реализации свободы усмотрения компенсируются субъективными пределами действия судебного решения (распространение его законной силы только на лиц, участвующих в деле, отсутствие эффекта исключения нормативного акта из системы источников права), наличием инстанционного механизма исправления судебных ошибок, а также полномочием Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ формулировать обязательные для судов судебной системы Российской Федерации правовые позиции, излагая их в интерпретационных и правоприменительных актах.

3.6. В целях обеспечения единообразного применения нормативных правовых актов судами на всей территории РФ, возможно, федеральному законодателю следовало бы предусмотреть полномочие судов общей юрисдикции и арбитражных судов обращаться в Верховный Суд РФ с преюдициальным запросом по правовым

---

административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения прекратили свое действие, за исключением случаев, если оспариваемый нормативный акт или его оспариваемые положения затрагивают права, свободы и законные интересы административного истца в связи с их применением к правоотношениям, существовавшим в период действия утратившего силу нормативного акта».

вопросам в случае, если противоречие подлежащего применению нормативного акта другому акту, имеющему большую юридическую силу, не является очевидным для суда, рассматривающего дело. При этом лицам, участвующим в деле, одновременно можно было бы разъяснять право самостоятельного обращения в суд с административным иском заявлением об оспаривании нормативного правового акта в порядке абстрактного нормоконтроля.

## Библиография

- Алексеев, Сергей С. 1999. *Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования*. М.: Статут.
- Алексеев, Сергей С. 1982. *Общая теория права*. Т. II. М.: Юридическая литература.
- Вершинин, Александр П. 1998. *Способы защиты гражданских прав в суде*. Дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербургский государственный университет.
- Вершинин, Александр П. 2000. *Выбор способа защиты гражданских прав*. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета.
- Ильин, Андрей В. 2017. «Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности». *Вестник гражданского процесса* 2: 31–46.
- Нешатаева, Татьяна Н. 2007. «Формирование единообразной судебной практики и возможности введения процедуры преюдициального запроса в процессуальное законодательство России». *Законодательство* 5: 52–55.

Статья поступила в редакцию 15 мая 2018 г.,  
рекомендована в печать 15 августа 2018 г.

Контактная информация:

*Ярков Владимир Владимирович* — д-р юрид. наук, проф.; yarkov5995@gmail.com  
*Спицин Игорь Николаевич* — канд. юрид. наук, доц.; spicigor@mail.ru

## Contesting of normative legal acts in court: Procedure de lege lata and ways of improving

*V. V. Yarkov, I. N. Spitsin*

Ural State Law University, ul. Komsomol'skaya, 21, Ekaterinburg, 620137, Russian Federation

**For citation:** Yarkov, Vladimir V., Spitsin, Igor N. 2018. "Contesting of normative legal acts in court: Procedure de lege lata and ways of improving". *Vestnik of Saint-Petersburg University. Law* 4: 554–567. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.407> (In Russian)

The article is devoted to the analysis of judicial contesting of normative acts in civil procedure, its types, nature and correlation. There are two types of judicial contesting of normative acts in Russia — abstract and casual. First of them is implemented in administrative justice, second is in civil and administrative justice. Abstract judicial contesting of normative acts should be considered as a universal mechanism for checking the legality of the normative act, implemented in administrative justice proceedings. On the contrary, casual contesting of normative acts is exercised both in administrative and civil judicial proceedings and is essentially part of the procedure for the court to choose the rule of positive law to be applied in a particular case, the direct subject of which is not the verification of the legitimacy of the normative act. The competence of the courts, in any case, to assess the normative act for its compliance with the normative act of greater legal force lies not so much in the key of judicial contesting of norma-

tive acts, as in the sphere of implementation of judicial discretion in the choice of applicable law. The authors criticize the abstract type of judicial contesting of normative acts in relation to the limitation of the range of its objects to the limits of the operation of the normative act in time. In accordance with the principles of civil and administrative justice, the authors argue that normative acts that have lost their force at the time of application to the court should relate to the objects of judicial contestation.

*Keywords:* judicial contesting of normative acts, administrative judicial proceedings, civil procedure, access to justice.

## References

- Alekseyev, Sergey S. 1999. *Pravo: azbuka — teoriia — filosofii: opyt kompleksnogo issledovaniia* [Law: ABC-theory-philosophy: experience of complex research]. Moscow, Statut Publ. (In Russian)
- Alekseyev, Sergey S. 1982. *Obshchaia teoriia prava* [General theory of law]. Vol. II. Moscow: Iuridicheskaia literatura Publ. (In Russian)
- Vershinin, Aleksandr P. 1998. *Sposoby zashchity grazhdanskikh prav v sude* [Methods of protection of civil rights in court]. Dr. Law Sc. diss. St. Petersburg State University Publ. (In Russian)
- Vershinin, Aleksandr P. 2000. *Vybor sposoba zashchity grazhdanskikh prav* [The choice of the method of protection of civil rights]. St. Petersburg: St. Petersburg University Press. (In Russian)
- Iljin, Andrey V. 2007. “Konstitutsionnye osnovaniia osushchestvleniia normokontroliia v grazhdanskom protsesse i predmet sudebnoi deiatel'nosti” [“Constitutional Foundation for the implementation of compliance assessment in civil litigation and subject to judicial activity”]. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa* [Herald of civil process] 2: 31–46. (In Russian)
- Neshataeva, Tayiana N. 2007. “Formirovanie edinoobraznoi sudebnoi praktiki i vozmozhnosti vvedeniia protsedury preiuditsial'nogo zaprosa v protsessual'noe zakonodatel'stvo Rossii” [“The formation of uniform court practice and the possibility of introduction of procedure of prejudicial request to the procedural law of Russia”]. *Zakonodatel'stvo* [The Legislation] 5: 52–55. (In Russian)

Received: May 15, 2018

Accepted: August 15, 2018

## Author's information:

Vladimir V. Yarkov — Dr. Sci. in Law, Professor; yarkov5995@gmail.com

Igor N. Spitsin — PhD, Associate Professor; spicigor@mail.ru