



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**№ 48**

г. Москва

29 ноября 2007 г.

**О практике рассмотрения судами дел об оспаривании  
нормативных правовых актов полностью или в части**

(с изменениями, внесенными постановлениями Пленума от 10  
июня 2010 г. № 13 и от 9 февраля 2012 г. № 3)

Обсудив материалы проведенного обобщения практики рассмотрения судами дел о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части, Пленум отмечает, что у судов возникли вопросы, требующие разрешения. В целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет дать судам следующие разъяснения:

1. Лица, перечисленные в частях 1 и 2 статьи 251 ГПК РФ, вправе обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов.

При решении вопроса о том, подведомственно ли суду рассмотрение такого заявления, необходимо учитывать вид оспариваемого нормативного правового акта и вид нормативного правового акта, о проверке соответствия которому ставится вопрос в заявлении.

Судам подведомственны дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона, перечисленных в части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, по основаниям их противоречия иному, кроме Конституции Российской

Федерации, нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (например, дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации по основаниям их противоречия федеральным законам).

При этом следует иметь в виду, что судам неподведомственны дела:

об оспаривании по основаниям противоречия федеральным законам нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции Российской Федерации;

об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации, поскольку проверка соответствия учредительного акта субъекта Российской Федерации федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции Российской Федерации.

Исходя из положений статьи 245 ГПК РФ суды не вправе рассматривать и разрешать дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, в случаях, когда федеральным законом их рассмотрение прямо отнесено к ведению арбитражных судов (например, абзацем первым пункта 2 статьи 138 Налогового кодекса Российской Федерации, пунктом 4 статьи 5 Таможенного кодекса Российской Федерации, статьей 36 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», статьей 7<sup>1</sup> Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», статьей 23 Федерального закона «О защите конкуренции»).

При наличии в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, поскольку рассмотрение этих дел отнесено частью 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем если в субъекте Российской Федерации такой суд не создан (то есть отсутствует возможность осуществления иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта Российской Федерации), то в целях реализации гарантированного частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел

осуществляется судами общей юрисдикции. Исключение составляют случаи, когда рассмотрение дел о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации передано Конституционному Суду Российской Федерации заключенными в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 7 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

2. Частью 4 статьи 251 ГПК РФ установлена родовая подсудность дел об оспаривании нормативных правовых актов.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных федеральных органов государственной власти. Дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации, а также нормативных правовых актов иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы, рассматриваются Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации (законодательных (представительных), высших исполнительных и иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, если такая должность установлена конституцией или уставом субъекта Российской Федерации). При этом следует иметь в виду, что к иным органам государственной власти относятся органы (независимо от их наименования), созданные в соответствии с конституцией (уставом) на основании нормативного правового акта законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации и (или) его высшего должностного лица по территориальному, функциональному (отраслевому) либо иному принципу.

Все дела об оспаривании нормативных правовых актов, не отнесенные статьей 26 ГПК РФ к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов, а также не отнесенные статьей 27 ГПК РФ

и пунктом 1 части 3 статьи 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» к подсудности Верховного Суда Российской Федерации, рассматриваются районными судами. Заявления по таким делам подаются в районный суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших нормативный правовой акт.

Мировые судьи не вправе рассматривать дела данной категории, как не отнесенные законом к их подсудности (статья 23 ГПК РФ).

Установленная частью 4 статьи 251 ГПК РФ подсудность не может быть изменена по соглашению заявителя и органа (должностного лица), издавшего оспариваемый акт.

3. По общему правилу граждане и организации в силу статей 3 и 4 ГПК РФ вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод. В соответствии с частью 1 статьи 46 ГПК РФ граждане или организации вправе обращаться в суд в защиту прав и свобод других лиц по их просьбе либо в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц в случаях, прямо предусмотренных законом (например, пунктом 2 статьи 45 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей»).

4. В соответствии с полномочиями, предоставленными прокурору Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», он вправе оспорить в суде нормативные правовые акты в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК РФ. Исходя из положений пункта 2 статьи 1, пункта 3 статьи 22, статьи 23 и статьи 28 указанного Закона прокурор, в частности, имеет право на обращение с заявлением о признании недействующими полностью или в части нормативных правовых актов (в том числе нарушающих права и свободы гражданина), издаваемых федеральными органами исполнительной власти (за исключением Правительства Российской Федерации), представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

В случае обращения прокурора в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта прокурор, участвующий в деле, пользуется процессуальными правами заявителя, выступает с объяснениями и поэтому не дает заключения по делу.

Если прокурор не является заявителем, а вступает в процесс по делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими на основании части 3 статьи 45 и части 2 статьи 252 ГПК РФ, он участвует в судебном заседании и дает заключение после исследования всех доказательств по делу.

5. Должностные лица, органы государственной власти и местного самоуправления, перечисленные в части 2 статьи 251 ГПК РФ, вправе обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта

противоречащим закону полностью или в части, если они считают, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом или его частью нарушена их компетенция. Нарушением компетенции, в частности, следует считать регулирование оспариваемым нормативным правовым актом или его частью тех отношений, которые в соответствии с действующим законодательством подлежат регулированию нормативными правовыми актами, издаваемыми заинтересованными лицами, обратившимися в суд. В заявлении должно быть указано, в чем конкретно состоит нарушение оспариваемым нормативным правовым актом или его частью компетенции соответствующего должностного лица или органа.

6. В силу статьи 133 Конституции Российской Федерации одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части не только по основаниям нарушения их компетенции (часть 2 статьи 251 ГПК РФ), но и по основаниям нарушения оспариваемым нормативным правовым актом или его частью других прав местного самоуправления.

7. Заявление об оспаривании нормативного правового акта или его части должно соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 131 ГПК РФ, а также содержать данные, перечисленные в частях 5 и 6 статьи 251 ГПК РФ. В нем, в частности, должно быть указано, какие права и свободы заявителя (гражданина или организации) нарушаются этим актом или его частью, в чем заключается нарушение или угроза нарушения прав и свобод заявителя, каким средством массовой информации и когда данный акт опубликован или обнародован в установленном порядке, а также какому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не соответствует оспариваемый акт или его часть.

При обращении прокурора с заявлением об оспаривании нормативного правового акта от него не требуется указания данных, конкретизирующих, чьи и какие права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами, нарушаются оспариваемым актом, поскольку статья 251 ГПК РФ не возлагает на него такую обязанность.

К заявлению об оспаривании нормативного правового акта или его части помимо копии этого акта либо его части должны быть приобщены копия заявления, документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, доверенность или иной документ, удостоверяющий полномочия представителя заявителя (статья 132, часть 6 статьи 251 ГПК РФ).

Установив, что заявление не отвечает указанным требованиям, судья выносит определение об оставлении заявления без движения и назначает разумный срок для исправления его недостатков (статья 136 ГПК РФ).

Если при подаче заявления о признании нормативного правового акта или

его части недействующими будет установлено, что имеет место также спор о праве, подведомственный суду (например, заявлены требования о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта), судья оставляет заявление в части требования, содержащего спор о праве, без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления в этой части с соблюдением положений статей 131, 132 ГПК РФ, при условии, что этим не нарушаются правила подсудности рассмотрения дела. В случае, если рассмотрение и разрешение заявленных требований неподсудно данному суду, заявление возвращается заявителю (часть 3 статьи 247 ГПК РФ).

8. Учитывая, что главой 24 ГПК РФ не предусмотрен досудебный порядок рассмотрения заявления о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части, судья не вправе возвращать заявление в связи с тем, что заявитель предварительно не обращался в орган или к должностному лицу, издавшим этот акт, по вопросу его отмены или изменения.

9. Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

10. При решении вопроса о принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или его части, независимо от его наименования (за исключением акта, принятого в форме закона) суду необходимо проверить, содержит ли он правовые нормы, определяющие правила поведения субъектов регулируемых отношений.

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать различного рода приложения, утвержденные данным актом, в частности типовые, примерные положения. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам главы 24 ГПК РФ.

Если при принятии заявления судья придет к выводу, что оспариваемый правовой акт не является нормативным и дело о его оспаривании неподсудно данному суду, он выносит определение о возвращении заявления с обоснованием своих выводов и указанием, в какой суд следует обратиться заявителю.

11. Судья отказывает в принятии заявления в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 134 или частью 8 статьи 251 ГПК РФ в случаях, когда:

заявление неподведомственно суду общей юрисдикции, поскольку оно подлежит рассмотрению и разрешению в ином судебном порядке. В

определении следует указать нормы закона, согласно которым рассмотрение дела об оспаривании данного нормативного правового акта или его части должно осуществляться в ином судебном порядке;

в заявлении гражданина или организации оспаривается полностью или в части нормативный правовой акт, очевидно не затрагивающий их права и свободы, тогда как это обстоятельство является необходимым условием проверки акта или его части в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК РФ (например, заявление граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием организаций и индивидуальных предпринимателей);

заявление подано в защиту прав и свобод другого лица лицом, не имеющим права в соответствии с федеральным законом обращаться в суд в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц (например, профсоюзными организациями в защиту прав и свобод своих членов);

в заявлении оспаривается проект нормативного правового акта, решение законодательного органа о принятии или отклонении проекта нормативного правового акта, поскольку они не порождают правовых последствий, в связи с чем не могут повлечь каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод заявителя и других лиц;

в заявлении оспаривается недействующий нормативный правовой акт или его часть (в том числе акт, не вступивший в силу, отмененный органом или должностным лицом, его издавшими, утративший силу в связи с ограничением его действия временными рамками, указанными в самом акте, а также формально не отмененный, но фактически не действующий в силу издания более позднего акта), поскольку такой акт или его часть не порождает правовых последствий, вследствие чего не может повлечь каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод заявителя и других лиц. Заявитель вправе оспорить в суде в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, решения, действия (бездействие), основанные на таком нормативном правовом акте, либо обратиться в суд в порядке искового производства за защитой субъективного права или за освобождением от юридической обязанности, поставив вопрос о неприменении при разрешении спора данного нормативного правового акта или его части;

имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность того же нормативного правового акта или той же его части, поскольку при рассмотрении и разрешении дела суд не связан основаниями и доводами заявленных требований и проверяет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, по всем имеющим значение основаниям, в том числе не указанным в заявлении (часть 3 статьи 246, статья 248, часть 8 статьи 251 ГПК РФ). В случае, когда акт или часть акта, законность

которых уже проверена судом, оспаривается другими лицами, требования которых основаны на иных доводах, не обсуждавшихся судом первой инстанции, в принятии заявления также должно быть отказано. Данные доводы могут быть приведены этими лицами при обжаловании решения в суд надзорной инстанции, если принятым решением нарушены их права, в течение года со дня вступления решения в законную силу (части 1 и 2 статьи 376 ГПК РФ). В случае пропуска годичного срока по причинам, признанным судом, вынесшим обжалуемое решение, уважительными, этот срок может быть восстановлен. Вместе с тем судья не вправе отказать в принятии заявления, если в нем указаны иные основания, по которым нормативный правовой акт или его часть не могли быть проверены судом, принявшим решение, вступившее в законную силу (например, когда после рассмотрения дела изменилось законодательство, на соответствие которому проверялись нормативный правовой акт или его часть (часть 8 статьи 251 ГПК РФ));

в заявлении оспаривается содержание той части нормативного правового акта, которая дословно воспроизводит положения другого нормативного правового акта, требование об оспаривании которого неподведомственно суду общей юрисдикции. Вместе с тем в случае, когда в заявлении оспаривается содержание части нормативного правового акта, дословно воспроизводящей положения другого нормативного правового акта, требование об оспаривании которого неподсудно данному суду, судья в соответствии со статьей 135 ГПК РФ выносит мотивированное определение о возвращении заявления, в котором указывает, в какой суд следует обратиться заявителю.

12. В связи с тем, что в соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации и статьей 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями) система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, судам в порядке подготовки дела к судебному разбирательству необходимо истребовать и приобщать к материалам дела тексты конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов, определяющих полномочия законодательных (представительных), высших исполнительных органов государственной власти, должностных лиц и иных органов государственной власти, а также порядок принятия ими нормативных правовых актов.

При подготовке к судебному разбирательству дела об оспаривании муниципального правового акта в каждом случае надлежит истребовать и приобщать к материалам дела текст устава данного муниципального образования, поскольку в нем определена структура органов местного самоуправления, порядок их формирования и полномочия, а в необходимых случаях – также тексты конституций (уставов) и законов субъектов Российской

Федерации, которыми определяются отдельные полномочия представительных органов муниципальных образований (части 1 – 3 статьи 34, часть 11 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями).

13. Исходя из положений частей 1 и 2 статьи 251 ГПК РФ к заинтересованным лицам по делам об оспаривании нормативных правовых актов относятся орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт.

Вместе с тем в необходимых случаях не исключается участие в деле, в том числе по инициативе суда, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, обнародовавшего оспариваемый акт, принятый представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, либо главы муниципального образования, подписавшего и обнародовавшего оспариваемый акт, принятый представительным органом муниципального образования.

14. Имея в виду, что в соответствии с частью 7 статьи 251 ГПК РФ подача в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта не приостанавливает действие этого нормативного правового акта, судья не вправе применять по просьбе заявителя меры обеспечения по основаниям, предусмотренным статьей 139 ГПК РФ.

15. Суд должен принимать необходимые меры к надлежащему извещению лиц, обратившихся в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, принявших оспариваемый акт, о времени и месте судебного заседания (часть 1 статьи 252 ГПК РФ). Извещение указанных лиц допускается, в том числе, посредством СМС-сообщения в случае их согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату. Факт согласия на получение СМС-извещения подтверждается распиской, в которой наряду с данными об участнике судопроизводства и его согласием на уведомление подобным способом указывается номер мобильного телефона, на который оно направляется.

С учетом того, 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 органа или должностного лица, издавших этот акт, от явки в судебное заседание. В случае неявки в судебное заседание без уважительных причин представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, явка которых признана судом обязательной, необходимо обсуждать

вопрос о возможности наложения штрафа в пределах, установленных частью 4 статьи 246 ГПК РФ. Фактам неявки представителя органа или должностного лица, издавших акт, может быть дана соответствующая оценка не только судом первой инстанции (статья 226 ГПК РФ, часть 4 статьи 246 ГПК РФ), но и при кассационном рассмотрении дела (статья 336 ГПК РФ), в частности при обсуждении вопросов о представленных органом или должностным лицом новых доказательствах (часть 1 статьи 358 ГПК РФ), а также при рассмотрении дела судом надзорной инстанции.

16. В соответствии с частью 1 статьи 249 ГПК РФ обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, и его законности возлагается на орган или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт. Определив в порядке подготовки дела к судебному разбирательству, какие обстоятельства имеют значение для дела, суд обязывает соответствующие орган или должностное лицо представить указанные доказательства. За неисполнение требований суда о предоставлении доказательств должностные лица согласно части второй названной статьи могут быть подвергнуты штрафу. В необходимых случаях суд истребует доказательства и по своей инициативе.

17. При рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности:

полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы;

форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты;

предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

18. При проверке соблюдения компетенции органом или должностным лицом, принявшими нормативный правовой акт, необходимо выяснять, относятся ли вопросы, урегулированные в оспариваемом акте или его части, к предмету ведения Российской Федерации, полномочиям Российской Федерации или полномочиям субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, к ведению субъектов Российской Федерации или к вопросам местного значения. При этом следует иметь в виду, что законодатель субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего регулирования на федеральном уровне.

В указанных случаях суду необходимо проверять, принят ли оспариваемый акт или его часть в пределах усмотрения субъекта Российской Федерации, предоставленного ему при решении вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Если акт или его часть изданы без нарушения конституционных положений о разграничении компетенции Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, следует проверять полномочия органа или должностного лица, издавших оспариваемый акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

Проверяя полномочия органа (должностного лица), необходимо, в частности, учитывать следующее:

а) суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

б) общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в статьях 26<sup>1</sup>, 26<sup>3</sup>, 26<sup>3-1</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями), а вопросы местного значения – в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями);

в) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе регулировать отношения по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, связанные с видами деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

г) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения бюджетного и налогового законодательства (статья 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункт 6 части 2 статьи 1 Налогового кодекса Российской Федерации соответственно);

д) законы субъектов Российской Федерации могут предусматривать санкции в законах, регламентирующих ответственность за административные правонарушения, принимаемых в пределах их компетенции, то есть по вопросам, не имеющим федерального значения (статья 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);

е) исключен постановлением Пленума от 10 июня 2010 г. № 13;

ж) нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или должностных лиц не может быть установлена какая-либо ответственность за их неисполнение (санкция как мера принуждения). Такая ответственность устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими.

Разрешая вопрос о соблюдении органом или должностным лицом компетенции при издании оспариваемого нормативного правового акта, следует учитывать, что воспроизведение в этом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, само по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого акта.

19. При проверке порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта, суду также необходимо выяснять, соблюдены ли существенные положения нормативного правового акта, регулирующие процедуру принятия актов данного вида. При этом надлежит иметь в виду, что положения нормативного правового акта, регламентирующие процедуру принятия нормативного правового акта данного вида, не могут противоречить положениям нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, регулирующим эти же процедурные вопросы. Например, не может быть признан законным оспариваемый нормативный правовой акт в случаях, когда:

процедура принятия закона субъекта Российской Федерации противоречит части 2 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями);

нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования принят на заседании этого органа, правомочного в соответствии с уставом данного муниципального образования, если на заседании присутствовало менее 50 процентов от числа избранных депутатов (статья 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями).

20. Выясняя вопрос о соблюдении правил введения в действие оспариваемого нормативного правового акта, следует проверять, соблюдены ли порядок его опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данного акта предусмотрена законодательством) и вступления в силу.

21. Проверая соблюдение порядка опубликования нормативного правового акта, необходимо учитывать следующее.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста на государственном языке Российской Федерации (то есть на русском языке) в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию нормативных правовых актов, принятых данным органом или должностным лицом.

Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

В том случае, когда нормативный правовой акт был опубликован не полностью (например, без приложений) и оспаривается в той части, которая была официально опубликована, порядок опубликования не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования нормативного правового акта не в полном объеме.

22. Проверая соблюдение порядка государственной регистрации нормативного правового акта, следует выяснять, имеется ли решение о государственной регистрации данного нормативного правового акта и принято ли оно уполномоченным на то органом в установленном порядке.

Не может свидетельствовать о нарушении порядка государственной регистрации несоблюдение установленных сроков представления в регистрирующий орган документов, необходимых для регистрации нормативного правового акта.

23. Проверая соблюдение порядка вступления в силу нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы заявителя, необходимо

устанавливать дату официального опубликования (обнародования) этого акта и принимать во внимание, что в отдельных случаях дата вступления акта в силу должна быть определена с учетом правил, предусмотренных иными нормативными правовыми актами.

Если в самом нормативном правовом акте установлена дата вступления его в силу, но в отношении нормативных правовых актов, регулирующих данный вид общественных отношений, предусмотрены специальные правила вступления их в силу (в частности, в отношении актов налогового, таможенного законодательства), следует проверять соблюдение этих правил при определении даты вступления в силу оспариваемого акта. Например, порядок вступления в силу нормативного правового акта, принятого законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, вводящего налог, необходимо признавать нарушенным, если такой акт вступил в силу ранее 1 января года, следующего за годом принятия акта, и ранее одного месяца со дня его официального опубликования, поскольку в данном случае не были соблюдены специальные правила вступления в силу актов законодательства о налогах, установленные абзацем третьим пункта 1 статьи 5 Налогового кодекса Российской Федерации.

24. Если судом будет установлено, что оспариваемый акт принят в пределах полномочий органа или должностного лица с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие, суду следует проверить, соответствует ли содержание акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Поскольку согласно части 3 статьи 246 ГПК РФ суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, оспариваемый акт или его часть подлежит проверке на предмет соответствия не только нормативным правовым актам, указанным в заявлении, но и другим нормативным правовым актам, регулирующим данные отношения и имеющим большую юридическую силу.

25. Проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Вместе с тем нормативный правовой акт не может быть признан недействующим, если суд придет к выводу, что по своему содержанию оспариваемый акт или его часть не допускает придаваемое им при

правоприменении толкование. Этот вывод должен быть обоснован в решении суда.

26. При рассмотрении заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, изменяющих, дополняющих или признающих утратившими силу ранее изданные этим же органом нормативные правовые акты, необходимо учитывать, что действующее законодательство не содержит положений, препятствующих внесению органом, издавшим в пределах своих полномочий нормативный правовой акт, изменений и дополнений, а также отмене этого акта.

Однако нормативный правовой акт, признающий ранее изданный акт утратившим силу, может быть признан недействующим в случае, если отмененный акт был принят в силу прямого указания на это в нормативном правовом акте, имеющем большую юридическую силу, и содержит принятые в развитие положений этого акта нормы затрагивающие права и свободы заявителя, а более поздний акт отменяет эти нормы, не установив новых, поскольку в данном случае нарушаются права неопределенного круга лиц, предоставленные им нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

27. Согласно части 3 статьи 252 ГПК РФ отказ лица, обратившегося в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части, от заявленного требования не влечет за собой прекращение производства по делу, а признание требования органом или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно. Принимая во внимание эти положения и учитывая, что производство по делу об оспаривании нормативного правового акта носит публичный характер и результаты его рассмотрения являются обязательными как для лиц, участвующих в рассмотрении данного дела, так и для лиц, не участвующих в нем, утверждение мирового соглашения по делам данной категории недопустимо.

28. Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд в соответствии с частью 2 статьи 253 ГПК РФ признает этот нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Исключение составляют нормативные правовые акты, которые в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства. Такой акт (его часть) признается судом недействующим с момента вступления решения в законную силу.

Нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны недействующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае, если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта,

имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны недействующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствует, может быть признан судом недействующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта.

Если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводу о необходимости признания акта или его части недействующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части решения.

29. В связи с тем, что главами 23 и 24 ГПК РФ не установлено каких-либо особенностей в отношении судебных расходов по делам об оспаривании нормативных правовых актов, вопрос об этих расходах разрешается судом на основании правил, предусмотренных главой 7 ГПК РФ.

Вместе с тем исходя из неимущественного характера требований об оспаривании нормативных правовых актов по данной категории дел не могут применяться положения части 1 статьи 98, части 1 статьи 102 и части 3 статьи 103 ГПК РФ, регламентирующие распределение судебных расходов при частичном удовлетворении заявленных требований.

В том случае, если недействующим полностью или в части признан нормативный правовой акт, принятый представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и подписанный высшим должностным лицом этого субъекта Российской Федерации (либо принятый представительным органом муниципального образования и подписанный главой муниципального образования), судебные расходы подлежат возмещению представительным органом, который является заинтересованным лицом по данному делу.

30. Принимая во внимание, что обязанность печатного издания, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт, опубликовать решение суда (после вступления его в законную силу) о признании этого акта или его части недействующими либо сообщение о решении суда прямо вытекает из положений части 3 статьи 253 ГПК РФ, а также статьи 35 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», вступившее в законную силу решение суда должно быть направлено в соответствующее печатное издание с указанием в сопроводительном письме о том, подлежит ли публикации все решение или же лишь сообщение о нем.

В том случае, если в публичном образовании отсутствует периодическое издание, осуществляющее официальное опубликование нормативных правовых

актов, принимаемых в этом публичном образовании, судом разрешается вопрос о способе доведения до сведения населения информации о решении суда, которым нормативный правовой акт признан недействующим полностью или в части.

31. В связи с принятием настоящего постановления признать утратившими силу пункты 11–17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

Председатель Верховного Суда  
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Секретарь Пленума, судья  
Верховного Суда  
Российской Федерации

В.В. Демидов