

Сергей Васильевич Никитин

Реализация судебного контроля в сфере нормотворчества в Российской Федерации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

суд, нормативный правовой акт, судебный нормоконтроль

Контроль судов за законностью (правомерностью) нормативных правовых актов представляет собой одно из проявлений контрольной функции судебной власти в сфере нормотворчества. Судебный контроль в правовом демократическом государстве является важным и достаточно эффективным средством обеспечения законности в нормотворческой деятельности публичных органов и должностных лиц.

Реализация судебных полномочий по проверке нормативных предписаний обеспечивает поддержание судебной властью баланса между законодательной и исполнительной ветвями власти, между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, является важнейшим средством сохранения равновесия всей нормативно-правовой системы.

Судебный контроль является весьма эффективной формой разрешения противоречий в нормативно-правовой системе государства. Проводя проверку нормативных правовых актов, суд выявляет наличие или отсутствие противоречий между нормативными правовыми актами различной юридической силы. Установив наличие такого противоречия, суд разрешает его, прекращая действие конкретного нормативного правового акта или лишая его юридической силы, либо преодолевает противоречие в пределах конкретного дела, отказываясь применить незаконный нормативный правовой акт. Судебная форма разрешения или преодоления противоречий нормативных право-

вых актов является весьма оперативной и мобильной. Для нее характерно наличие специальных процессуальных гарантий, направленных на объективное и беспристрастное разрешение правового спора. Поэтому, принимая во внимание сложность и многослойность российской нормативно-правовой системы, в которой присутствует три уровня нормативных правовых актов (федеральный, региональный и муниципальный), а также учитывая недостаточно четкое разграничение нормотворческих полномочий между различными властными структурами, можно сделать однозначный вывод об объективной необходимости и эффективности применения судебной формы разрешения или преодоления нормативно-правовых противоречий. Наличие судебного способа разрешения противоречий в нормативно-правовой системе позволяет достаточно быстро и эффективно нейтрализовать действие незаконных правовых актов, что, несомненно, является фактором, способствующим обеспечению законности и правопорядка в государстве.

Судебный контроль в сфере нормотворчества является также одним из важных элементов системы судебной защиты прав и охраняемых законов интересов граждан и организаций. Признавая незаконным нормативный правовой акт, ущемляющий права, свободы или законные интересы граждан и организаций, суд тем самым осуществляет их защиту.

Контроль суда за законностью нормативных правовых актов получил в российской доктрине название судебного нормоконтроля. Интересно отметить, что термин «нормоконтроль» применительно к судебной деятельности введен в российский научный оборот судебной практикой. Впервые его употребил Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ¹.

Представляется, что использование Конституционным Судом РФ термина «нормоконтроль» для обозначения деятельности суда по проверке законности нормативных правовых актов нельзя признать в полной мере удачным. Дело в том, что данный термин применялся ранее, да и сейчас достаточно широко применяется, в том числе и в действующем законодательстве, для обозначения специального вида контроля за технической (научно-технической) документацией: конструкторской, технологической, проектно-сметной и др.² Под термином «нормоконтроль» в данном случае понимается

¹ „Вестник Конституционного Суда” РФ. 1998. № 5.

² См. п. 2.1.2 Основных правил работы с научно-технической документацией в организациях и на предприятиях. Утв. приказом Главархива СССР от 12 октября 1988 г. № 71. Москва, „Главархив” 1991; п. 4.15 приказа Ростехрегулирования от 30 декабря 2004 г., № 154-С „Стандартизация в РФ. Стандарты организаций. Общие положения. ГОСТ Р 1.4-2004. Москва, „НПК Издательство стандартов”, 2005.

технический контроль за соответствием содержания и форм документации установленным стандартам, техническим условиям и нормативам. В этой связи использование термина «нормоконтроль» для обозначения судебного контроля над законностью нормативных правовых актов представляется не совсем корректным. Тем не менее, учитывая, что этот термин получил широкое распространение в юридической литературе и судебной практике, целесообразно его сохранение и в научном обороте в качестве синонима понятия «судебный контроль над законностью нормативного правового акта». При этом употребление термина «нормоконтроль» должно, на наш взгляд, обязательно сочетаться с прилагательным «судебный» («судебный нормоконтроль»), что позволит отграничивать его от одноименного технического термина «нормоконтроль».

В понимании природы судебного нормоконтроля особое значение имеет его разграничение по форме. В форме судебного контроля отражается характер и правовые последствия воздействия судебного решения на нормативный правовой акт. По своей форме судебный контроль может быть косвенным либо прямым.

Судебный контроль над законностью нормативного правового акта может осуществляться при разрешении того или иного юридического дела, начатого вне связи с проверкой данного нормативного правового акта. Такой вид проверки именуют косвенным или опосредованным контролем. Суть его заключается в том, что суд при вынесении решения по делу отказывается от применения «сомнительного», на его взгляд, правового акта. Суд как бы игнорирует его и разрешает дело на основании других нормативных правовых актов, обладающих, как правило, большей юридической силой. При этом речь идет не просто о правильном выборе судом правовой нормы, подлежащей применению к данным правоотношениям, а именно о сознательном отказе судом от применения правовых норм, регулирующих данные правоотношения, но делающих это неправомерно, например, в нарушение норм, обладающих большей юридической силой.

Незаконный нормативный правовой акт не утрачивает юридическую силу вообще, а теряет ее в рамках конкретного юридического дела. Судебное решение в данном случае оказывает на нормативный правовой акт косвенное или опосредованное влияние, нейтрализуя его действие на конкретные правоотношения.

Правовым основанием косвенного нормоконтроля в Российской Федерации являются ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации. Данные конституционные нормы нашли свое развитие в ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона (далее – ФКЗ) «О судебной системе Российской Федерации», а также в ч. 2 ст. 11 Гражданского процессуального

кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), ч. 2 ст. 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), из которых следует, что суд, установив при разрешении дела, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу.

Прямой нормоконтроль означает судебную проверку законности нормативного правового акта в рамках юридического дела, специально начатого в целях такой проверки. В результате указанной проверки принимается судебное решение, в соответствии с которым нормативный правовой акт сохраняет свою юридическую силу или действие либо утрачивает их полностью или в определенной части.

В Российской Федерации в настоящее время действует достаточно прочная и эффективная система прямого судебного контроля за законностью (правомерностью) нормативных предписаний. Любой нормативный правовой акт может быть подвергнут судебной проверке и дисквалифицирован как незаконный или неконституционный.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов являются самостоятельной, относительно многочисленной и достаточно динамично развивающейся категорией гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами по правилам производства по делам, возникающим из административных и иных публично-правовых отношений (гл. 24 ГПК РФ, гл. 23 АПК РФ). В 2012 г. судами Российской Федерации рассмотрено 5194 дел об оспаривании нормативных правовых актов, в том числе, судами общей юрисдикции – 3742 дела³ арбитражными судами – 1452 дела⁴.

Следует также отметить, что наличие в процессуальном законодательстве специальной юридической процедуры рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов может рассматриваться как определенное правовое достижение российского правосудия, а также правосудия ряда других стран постсоветского пространства, в частности Украины и Казахстана⁵.

³ См. Справка о рассмотрении арбитражными судами РФ дел, возникающих из административных правоотношений за 2012 г. – http://www.arbitr.ru/_upimg/4E88EC45FB0EAF98DF89A88FF2E9DDAF_13.pdf.

⁴ См. Отчет о работе судов общей юрисдикции по первой инстанции о рассмотрении гражданских дел за 12 месяцев 2012 г. Режим доступа – http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/forma_2_-_2012_god.xls.

⁵ Порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов предусмотрен гл. 28 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, а также ст. 171 Кодекса административного судопроизводства Украины.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов по российской законодательной модели могут рассматриваться Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ в рамках конституционного судопроизводства (главы XI–XII ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также судами общей юрисдикции и арбитражными судами по правилам гражданского (арбитражного) судопроизводства (глава 24 ГПК РФ, глава 23 АПК РФ).

Принимая во внимание, что в данном случае речь идет о разграничении полномочий между тремя автономными ветвями судебной власти, в том числе в лице их высших судебных органов, правовое регулирование такого разграничения осуществляется на уровне Конституции РФ и федеральных конституционных законов.

Конституция РФ (ст. 125) и федеральные конституционные законы: «О Конституционном Суде Российской Федерации (ст. 3), «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 27) регламентируют исчерпывающим образом компетенцию Конституционного Суда РФ по осуществлению проверки соответствия нормативных правовых актов федерального и регионального уровня Конституции РФ, а также полномочия конституционных (уставных) судов по проверке соответствия региональных и муниципальных нормативных актов конституции (уставу) субъекта РФ.

Компетенция судов общей юрисдикции и арбитражных судов в области прямого нормоконтроля на конституционном уровне столь подробно не регламентирована. В Конституции РФ содержатся лишь общие положения, допускающие возможность осуществления этими судами полномочий по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов. Так, в ч. 2 ст. 46 Конституции РФ закреплена возможность прямого судебного нормоконтроля при реализации права граждан на обжалование решения органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций, имеющих нормативный характер.

Анализ действующего законодательства позволяет сформулировать определенные правила и критерии разграничения полномочий по контролю над нормативными актами между различными ветвями судебной власти.

В соответствии с общим правилом подведомственности (п. 4 ч. 1 ст. 22, абз. 2 ст. 245, п.п. 1–3 ст. 251 ГПК РФ) суды общей юрисдикции рассматривают дела об оспаривании любых нормативных правовых актов, за исключением тех, проверка которых Конституцией РФ и соответствующими законами отнесена к компетенции иных судов. В данном случае имеются в виду Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ и арбитражные суды, полномочия которых по проверке нормативных правовых актов носят специальный характер. Соответственно, компетенция судов

общей юрисдикции в этой области носит неопределенный или так называемый остаточный характер.

В законодательстве отсутствует единый критерий подведомственности дел данной категории. При отнесении дел об оспаривании нормативных правовых актов к ведению той или иной ветви судебной власти законодателем принимается во внимание, во-первых, вид спорного нормативного правового акта, обусловленный юридической силой акта и видом принявшего его органа (должностного лица), во-вторых, основание проверки, связанное с видом нормативного акта, на предмет которого проверяется спорный акт⁶, и, в-третьих, предмет правового регулирования, то есть характер отношений, регулируемых спорным нормативным правовым актом.

К компетенции Конституционного Суда РФ относятся полномочия по разрешению дел о проверке федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций (уставов), а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровня, не перечисленные в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, могут быть проверены на предмет их соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в том числе Конституции РФ судами общей юрисдикции, а в случаях, предусмотренных законом, и арбитражными судами. К таким актам, в частности, относятся нормативные правовые акты федеральных и региональных органов исполнительной власти (министерств, служб, агентств, комитетов, управлений и т.д.), нормативные постановления региональных парламентов, а также нормативные акты местного самоуправления.

В Федеральном конституционном законе «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (ст. 10) и действующем АПК РФ (ст. 27, 29, 191) закреплён принцип специальной компетенции арбитражных судов по проверке законности нормативных правовых актов. В соответствии с ним арбитражные суды могут рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Указанные дела подлежат рассмотрению в арбитражном суде только в тех случаях, когда арбитражный суд указан в федеральном законе в качестве

⁶ Е.Е. Укусов, *Оспаривание нормативных правовых актов в сфере гражданской судебной юрисдикции*, „Журнал российского права” 2009, № 3. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

суда, компетентного рассматривать эти дела (п. 2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.07.2013 N 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»⁷).

В настоящее время федеральные законы относят к ведению арбитражных судов рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов налоговых органов (ч. 2 ст. 138 Налогового Кодекса РФ); нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых по вопросам таможенного регулирования (ст. 4 Федерального закона (далее – ФЗ) «О таможенном регулировании в Российской Федерации»); нормативных предписаний, принятых по вопросам регулирования тарифов на тепловую и электрическую энергию (ст. 7.1 ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»), а также тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (ст. 17 ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»); нормативных правовых актов органов исполнительной власти, противоречащих антимонопольному законодательству (п. 1 ст. 23 ФЗ «О защите конкуренции»); и др.

Дела о проверке законности нормативно-правовых актов рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке производства по делам, возникающим из публичных и иных административных правоотношений. Порядок рассмотрения данной категории споров обладает определенной спецификой, вызванной особенностями предмета судебного разбирательства и судебной защиты. Дела об оспаривании нормативно-правовых актов носят исключительно публично-правовой характер, где отсутствует гражданско-правовой спор, предметом судебного разбирательства является правовой конфликт (спор) в сфере нормотворчества. Разрешая этот конфликт, суд оценивает соответствие спорного нормативного акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а также проверяет наличие соответствующих полномочий у органа (должностного лица), принявшего спорный акт. Предметом судебной защиты по этим делам является законный интерес заявителя, заключающийся в том, чтобы предотвратить или прекратить действие спорного нормативного акта и тем самым оградить себя от неблагоприятных последствий такого действия.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов общие правила искового производства применяются с ограничениями, установленными гл. 23–24 ГПК РФ, гл. 22–23 АПК РФ. В данном случае не

⁷ „Экономика и жизнь” (Бухгалтерское приложение), № 35, 06.09.2013.

действует ряд институтов искового производства (обеспечение иска, отказ от иска, мировое соглашение и др.), обладает спецификой процедура судебного разбирательства и вынесения решения, а также порядок пересмотра судебного решения и т. д.

Правом на судебное оспаривание нормативных правовых актов обладают заинтересованные граждане и организации. Гражданин (организация) вправе оспорить тот нормативный правовой акт, который затрагивает его права или законные интересы, то есть нарушает или создает угрозу их нарушения.

С заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд общей юрисдикции вправе обратиться прокурор, а также органы государственной власти и местного самоуправления, в том числе по мотивам нарушения спорным актом их компетенции.

Кроме того, правом оспаривания нормативных предписаний обладают также субъекты, наделенные законом полномочиями по защите прав неопределенного круга лиц (органы опеки и попечительства, органы социальной защиты, общества защиты прав потребителей, саморегулируемые организации и др.), которые могут осуществлять эту защиту и в форме оспаривания незаконных нормативных актов, нарушающих права неопределенного круга лиц.

При рассмотрении дела суд проверяет соответствие оспариваемого нормативного правового акта (отдельного положения) нормативному правовому акту большей юридической силы, правомочность (компетентность) органа или должностного лица на принятие данного нормативного акта, а также соблюдение порядка принятия, введения в действие и опубликования спорного акта.

По результатам рассмотрения дела суд выносит решение, которым либо подтверждает законность спорного нормативного правового акта, либо признает его незаконным, в результате чего наступают последствия, связанные с воздействием судебного решения на нормативный правовой акт и влекущие за собой соответствующие изменения его правового статуса. В соответствии с действующим процессуальным законодательством (п. 2–3 ст. 253 ГПК РФ, п. 5 ст. 195 АПК РФ) и сложившейся судебной практикой суды, придя к выводу о незаконности спорного нормативного правового акта, признают такой акт недействующим и не подлежащим применению с момента вступления решения в законную силу. Правовым последствием признания нормативного правового акта или его отдельных положений недействующим является, таким образом, прекращение его регулирующего воздействия на соответствующие общественные отношения. Судебным решением останавливается реализация такого нормативного акта, он может не исполняться и не соблюдаться субъектами данных правоотношений. Это также означает

введение запрета на дальнейшее его применение судами, иными государственными или муниципальными органами и должностными лицами и т.д. Суд, не отменяя, то есть формально не лишая нормативный правовой акт юридической силы, фактически парализует действие данного акта на неопределенное время⁸.

Такой подход к правовым последствиям признания незаконным нормативных правовых актов сложился в законодательстве и судебной практике не сразу и во многом под влиянием правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Впервые в процессуальном законодательстве правовые последствия признания судом незаконным нормативного правового акта прямо были указаны в ч. 3 ст. 239.8. ГПК РСФСР (в ред. Закона РФ от 28 апреля 1993 г. № 4882-I «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР»), в соответствии с которой «с момента вступления в законную силу решения суда о признании индивидуального или нормативного акта либо отдельной его части незаконными этот акт или его отдельная часть считаются недействующими»⁹. Как видим, согласно ГПК РСФСР, незаконный нормативный акт должен был признаваться судом недействующим, причем с момента вступления в законную силу решения суда.

Между тем, к тому времени по делам об оспаривании индивидуальных и нормативных правовых актов сложилась судебная практика, согласно которой незаконные нормативные акты объявлялись судом недействительными и утрачивающими юридическую силу с момента их принятия (издания).

Такая практика судов в дальнейшем была поддержана Пленумом Верховного Суда РФ, который в п. 17 Постановления от 21 декабря 1993 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан», разъяснил судам, что «в соответствии с ч. 3 ст. 239.8 ГПК РСФСР вступившее в законную силу решение суда о признании индивидуального или нормативного акта либо отдельной его части незаконными влечет признание этого акта или его части недействующими с момента их принятия, о чем необходимо указывать в резолютивной части решения»¹⁰. Несмотря на то, что в постановлении говорится о признании

⁸ Следует отметить, что в административно-процессуальном законодательстве Германии последствия признания судом правовой нормы незаконной обозначаются аналогичным образом. Так, если высший административный суд земли придет к убеждению, что нормативный правовой акт (инструкция) является незаконной, то он ее объявляет недействующей и не имеющей последствий (абз. 5, §47, Закона об административно-судебном процессе). Административно-процессуальное право Германии, Кн. 4, Москва 2007, с. 98.

⁹ Ведомости РФ 1993, № 22, ст. 787.

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ 1994, № 2.

нормативного акта недействующим, фактически Пленум ориентировал суды на лишение нормативных актов юридической силы с момента их принятия. По крайней мере, судебная практика именно так и восприняла разъяснения Пленума.

Таким образом, сложилась довольно парадоксальная ситуация: ГПК РСФСР в ст. 239.8 прямо и однозначно предусматривал право суда в случае признания нормативного акта незаконным объявить его недействующим, т.е., прекратить действие акта с момента вступления судебного решения в законную силу, а на практике суды продолжали признавать незаконные нормативные акты недействительными, и лишать их юридической силы с момента принятия (издания) акта.

В дальнейшем существенное влияние на позицию законодателя и судебной практики по вопросам полномочий судов в сфере нормоконтроля оказали правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированные им в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ и¹¹ постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ».

Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что различия в юридических последствиях признания закона субъекта РФ недействительным и признания закона субъекта РФ недействующим обусловлены различиями между его несоответствием Конституции РФ и несоответствием федеральному закону. Следовательно, решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта РФ признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением недействительности закона. Его отмена самим судом, тем более лишение его юридической силы с момента издания, означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению. Лишение же акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией РФ порядке конституционного судопроизводства (п. 7 мотивировочной части постановления). В связи с этим Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части, наделяющей суды общей юрисдикции полномочием, признавать закон субъекта РФ, противоречащий

¹¹ „Вестник Конституционного Суда РФ” 1998, № 5.

федеральному закону, недействительным и утрачивающим юридическую силу (п. 2 постановления)¹².

Указанная правовая позиция Конституционного Суда РФ была воспринята судебной практикой¹³.

Что касается практики арбитражных судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов, то она в полной мере ориентировалась на вышеназванные постановления Конституционного Суда РФ.

Таким образом, к моменту принятия новых АПК РФ и ГПК РФ практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов однозначно ориентировалась на признание незаконных нормативных правовых актов недействующими и не подлежащими применению с момента вступления судебного решения в законную силу.

В АПК РФ 2002 г. правовые последствия признания нормативного правового акта не соответствующим закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, были сформулированы в точном соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ и сложившейся судебной практикой. Согласно п. 5 ст. 195 АПК РФ, с момента вступления в законную силу решения арбитражного суда нормативный правовой акт, признанный судом незаконным, становится недействующим и не подлежащим применению.

Арбитражный суд не получил право устанавливать в решении иной срок прекращения действия незаконного нормативного правового акта, чем тот, который предусмотрен ч. 5 ст. 195 АПК РФ. В частности, арбитражный суд не может признавать этот акт недействующим с момента его принятия, даже если об этом имеется соответствующее ходатайство заинтересованного лица. Таким образом, новый АПК РФ не наделил арбитражный суд, полномочиями по лишению нормативных правовых актов юридической силы.

Несколько иная ситуация сложилась в правовом регулировании последствий признания незаконным нормативного правового акта судами общей юрисдикции. В ГПК РФ 2002 г. законодатель в значительной мере отошел от правовой позиции Конституционного Суда РФ и сложившейся к тому времени судебной практики. Согласно ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или

¹² „Вестник Конституционного Суда РФ” 2000, № 4.

¹³ Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 апреля 2002 г., № 8, „О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации”, „Бюллетень Верховного Суда РФ” 2002, № 6.

иною указанного судом времени. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 253 ГПК РФ решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте, или воспроизводящих его содержание.

Поскольку последствием признания судом нормативного правового акта незаконным является утрата силы этим актом, это по сути дела означает объявление его недействительным. И хотя в ст. 253 ГПК РФ используется термин «недействующий акт», по существу речь идет именно о его недействительности.

Таким образом, в части регулирования правовых последствий признания нормативного правового акта незаконным ГПК РФ фактически вернулся к положению, которое сложилось в законодательстве и судебной практике в первой половине 90-х годов прошлого века.

Такая позиция законодателя была подвергнута в литературе критике, в том числе с точки зрения ее конституционности¹⁴. Не случайно, положения ст. 253 ГПК РФ стали предметом запроса в Конституционный Суд РФ о проверке их соответствия Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 января 2004 г. № 1-П, сославшись на правовые позиции, сформулированные в названных выше постановлениях от 16 июня 1998 г. № 19-П и 11 апреля 2000 г. № 6-П, подтвердил неконституционность ч. 2 и 3 ст. 253 ГПК РФ, в части, регулирующей последствия признания недействующими нормативных правовых актов, констатируя, что они не имеют юридической силы с момента принятия и не подлежат применению¹⁵.

Конституционный Суд РФ, таким образом, вновь обратил внимание на отличие правовых последствий признания нормативного правового акта недействительным и утрачивающим силу от признания акта недействующим и не подлежащим применению.

Признание нормативного правового акта недействительным означает его исключение из нормативно-правовой системы. При этом отмена незаконного акта органом, его принявшим, не требуется, так как этот акт считается отмененным, т.е. недействительным, с момента оглашения постановления Конституционного Суда РФ¹⁶. Юридическая сила такого акта не может быть

¹⁴ См. С.В. Никитин, *Судебное оспаривание нормативных правовых актов*, [в:] *АПК и ГПК 2002 г.: Сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения*, Москва 2004, с. 155–156.

¹⁵ „Вестник Конституционного Суда РФ” 2004, № 2.

¹⁶ См. п. 7 постановления Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г., № 6-П.

восстановлена, в том числе и повторным принятием аналогичного по содержанию нормативного акта.

В случае признания судом нормативного правового акта недействующим, он автоматически не исключается из нормативно-правовой системы. Для этого требуется его отмена соответствующим органом или должностным лицом. Кроме того, действие данного акта может быть восстановлено в случае пересмотра решения суда, которым он был признан законным, либо вследствие подтверждения конституционности данного нормативного акта Конституционным Судом РФ, когда такое подтверждение допускается¹⁷.

В заключении необходимо отметить, что, несмотря на очевидное, судебный контроль над законностью (правомерностью) нормативных предписаний, осуществляемый в рамках гражданского и арбитражного процесса, находится в России в стадии развития и нуждается в совершенствовании законодательной модели судебного нормоконтроля. Вряд ли могут быть признаны полностью оптимальными применяемые сегодня процессуальные формы разрешения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, а также юридические процедуры исполнения судебных решений по таким делам. Достаточно острыми остаются вопросы разграничения полномочий судов в сфере судебного нормоконтроля и др.

РЕЗЮМЕ

Рассматриваются вопросы организации и осуществления судебного контроля за законностью (правомерностью) нормативно-правовых актов в Российской Федерации. Формулируется понятие судебного нормоконтроля, определяются его функции и формы. Разграничивается прямой и косвенный судебный нормоконтроль. Анализируется проблема разграничения компетенции российских судов по делам об оспаривании нормативных предписаний. Определяется круг лиц, обладающих правом судебного оспаривания нормативных правовых актов. Прослеживается развитие процессуального регулирования правовых последствий судебного решения о признании спорного нормативного правового акта незаконным.

¹⁷ См. п. 4 постановления Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г., № 1-П.

Sergey Vasilevich Nikitin

IMPLEMENTATION OF JUDICIAL REVIEW IN THE RULEMAKING IN RUSSIAN FEDERATION

The article examines the matters involved in organizing and exercising judicial control over the lawfulness (rightfulness) of normative legal acts in the Russian Federation. It formulates the concept of judicial normative control and defines its functions and forms. The article differentiates the direct and indirect normative control. It analyses the problem of delimitation of the jurisdiction of Russian courts in respect of the cases on disputing regulatory orders and determines the persons holding the right to judicial disputing of normative legal acts. The article traces the development of procedural regulation of legal effects of a court decision on declaring a disputable normative legal acts as void.

KEY WORDS: *court, normative legal act, judicial normative control*

Библиография

С.В. Никитин, *Судебное оспаривание нормативных правовых актов*, [в:] *АПК и ГПК 2002 г.: Сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения*, Москва 2004.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 апреля 2002 г. № 8 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации», „Бюллетень Верховного Суда РФ” 2002, № 6.

Е.Е. Уксусов, *Оспаривание нормативных правовых актов в сфере гражданской судебной юрисдикции*, „Журнал российского права” 2009, № 3.