

УДК 340

Кудинов Сергей Владимирович

аспирант 2 курса,

адвокат, Адвокатская Палата Московской области,

Российский государственный социальный университет,

SR-Podolsk@yandex.ru

Sergey V. Kudinov

post-graduate student 2 courses,

Lawyer, Moscow Region Chamber of Attorneys,

Russian State Social University

SR-Podolsk@yandex.ru

**К вопросу о признании недействительными нормативно-правовых
актов государственных органов
Конституционным судом РФ и судами субъектов РФ**

**On the issue of invalidating the regulatory legal acts of state bodies
by the Constitutional Court of the Russian Federation and the courts
of the subjects of the Russian Federation**

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы дифференциации признания недействительными нормативно-правовых актов государственных органов Конституционным судом РФ, а также судами, которые представляют субъекты РФ. В данном контексте отмечен общественный публично-правовой характер данных действий в совокупности с реализацией личных интересов заявителя. Так же в статье рассматриваются вопросы распространение конституционного (уставного) правосудия на уровень субъектов федерации РФ, в том числе города федерального подчинения Санкт-Петербург. Автором отмечены сложности и проблемы такой трансляции, а также отмечены направления их преодоления в дальнейшем, на основании развития, совершенствования и оптимизации действующего законодательства РФ.

Ключевые слова: суды, Конституционный суд РФ, Суды субъектов РФ, признание недействительными нормативно-правовых актов государственных органов.

Abstract. Thus, summing up the final result of this paragraph of the dissertation research, we note that the protection of the rights of the entrepreneur and his legitimate interests is represented by the use of a whole set of special mechanisms. These mechanisms have some normative certainty. They are sent for the restoration or recognition of the violated or contested rights, as well as the interests of the entrepreneur. Various ways to protect the rights of entrepreneurs can be expressed in such ways and in such forms as are consistent with the current legislation, while measures of legal responsibility

can be applied to violators of interests and rights. However, only within the framework established by applicable laws. At the same time, it should be noted that each separate branch of law has its own requirements for how the protection of the rights of the entrepreneur can be ensured.

Keywords: *courts, Structural Court of the Russian Federation, Courts of the subjects of the Russian Federation, invalidation of normative and legal acts of state bodies.*

Практикой деятельности установлена значительная сложность в отношении гражданских дел по поводу признания недействительными нормативных актов. Данному обстоятельству способствует наличие пробелов правового регулирования и качества данных самих законов, которые определяют сферу нормативных актов, подлежащих обжалованию в суде и область субъектов данного обжалования [1]. Данные недостатки правового регулирования в определенной мере могут быть восполнены постановлениями Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27.04. 1993 г. N 5 (с последующими изменениями и дополнениями) [2], а также «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21.12. 1993 г. N 10 (с последующими изменениями и дополнениями) [3].

При учёте разъяснений, которые имеются в п. п. 1, 6 указанного выше постановления Пленума от 21 декабря 1993 г., граждане на основании порядка гражданского судопроизводства имеют возможность обжаловать всякие нормативные акты, кроме тех, которые отнесены законодательством к проверке исключительно на основании компетенции Конституционного Суда РФ. Данная позиция Пленума Верховного Суда РФ в полной мере соответствует положению ст. 46 Конституции РФ в отношении права на судебную защиту [4] и содержанию Федерального закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [5]. На этом основании другие правила, которые сформулированы законодательством не применяются. К примеру, вызывает сомнение применение ст. 239.3 ГПК РСФСР в контексте установления запрета по обжалованию нормативных актов, которые касаются обеспечения государственной безопасности и обороны [6].

Предпринимая обращение в суд с заявлением по признанию недействительным нормативного акта, гражданин предполагает защищать личные права и интересы, в первую очередь, однако они должны пониматься достаточно широко, поскольку решение по делам такого рода обычно направлены на защиту публичного, но не только частного интереса заявителя. Ведь нормативный акт относится к неопределенному кругу лиц и рассчитывается для многократного применения. Также качество нормативных актов предполагает высокий статус законности и

правопорядка, что также предполагает интерес гражданина, обратившегося в суд и эта особенность дел указанной категории в судебной практике, учитывается не всегда [7].

Однако это совсем не предполагает, что прокурор не может оспаривать такие определения в судебном порядке, поскольку на основании ст. ст. 1, 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура в качестве единой федеральной централизованной системы реализует надзор исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в РФ, включая представительные (законодательные) и исполнительные органы власти всех субъектов РФ [8].

На основании ст. 23 этого Федерального закона, прокурором или его заместителем приносится протест на правовой акт, противоречащий закону в орган, который издал данный акт, или в суд, порядком, предусмотренным в процессуальном законодательстве. Хотя этот закон и ГПК РФ не предусматривают обязанности опротестования акта органа государственной власти субъекта в этот орган прокурором предварительно.

Вместе с гражданами и прокурорами субъектом оспаривания нормативного акта в суде может выступить также организация. При этом возникает определенная трудность, поскольку к настоящему времени не имеется федерального закона, содержащего прямого указания на право организаций в судебном порядке обжаловать нормативные акты органов государственной власти автономных округов и республик входящих в состав РФ.

Одновременно на основании ч. 4 ст. 5 Конституции России, взаимоотношения с федеральными органами государственной власти для всех субъектов РФ реализуются исключительно на основах равноправия [4]. Попытка исключить дела о признании нормативных актов государственных органов отдельных субъектов РФ недействительными из юрисдикции федеральных судов на основании заявлений организаций может нарушить это конституционное положение.

Таким образом на основании ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ на основании запросов соответствующих субъектов, за исключением граждан, организации и прокуроров, может решать дела по соответствию Конституции РФ нормативных актов уровня Федерации и нормативных актов субъектов РФ.

Первой группой включены Федеральные законы, нормативные акты, изданные Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ. Второй группой включены: конституции республик, уставы, и законы, прочие нормативные акты субъектов РФ.

В качестве инициаторов разрешения дела Конституционным Судом РФ, таким образом, могут быть граждане и организации при подаче ими жалобы на нарушение законом, который был применен по конкретному

делу конституционных прав граждан. На основании ст. 13 Гражданского кодекса РФ нормативный акт суд может признать недействительным в тех случаях, которые предусмотрены законом. Из числа федеральных нормативных актов, исследование которых на конституционность относится к компетенции Конституционного Суда РФ, только нормативные акты Правительства РФ на основании ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» можно обжаловать в суде [1]. На этом основании разрешение дел по этому виду федеральных нормативных актов следует отнести к компетенции суда общей юрисдикции. В отношении же федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, изучение конституционности следует относить к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ.

Все нормативные акты органов государственной власти субъектов РФ, в том числе конституции и уставы в отличие от федеральных, можно проверить на предмет их соответствия нормативным актам более высокой юридической силы, в том числе и Конституции РФ по инициативе граждан, организаций и прокуроров в суде общей юрисдикции.

Правовое основание этого вывода представлены положениями ст. ст. 5, 46, 125 Конституции РФ, равно как ист. ст. 36, 40, 84, 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [10], Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [9] и т.д.

Конституционным Судом РФ разрешаются дела по поводу соответствия Конституции РФ конституций республик, уставов, равно, как законов и прочих нормативных актов субъектов РФ только при обращении в данный суд субъектов, строго определенных в законе, когда заявитель предполагает эти нормативные акты, как не подлежащие исполнению в силу их не конституционности или подлежащими действию помимо официально принятых решений федеральных органов государственной власти, а также высших государственных органов субъектов РФ, либо должностных лиц, отказывающихся применить и исполнить их на основании не соответствия Конституции РФ.

В качестве основания рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ выступает обнаружение неопределенности по соответствию Конституции РФ нормативного акта. В случае, когда заявитель, соблюдая правила о подсудности, обратился в суд общей юрисдикции, выдвинув требования по признанию соответствующего нормативного акта недействительным на основании мотивов его несоответствия нормативным актам большей юридической силы, суд не имеет правового основания отказать во внесении заявления.

Поскольку конституции субъектов РФ, их уставы, прочие законы и нормативные акты РФ в контексте регулирования вопросов, которые

относятся к совместному ведению Российской Федерацией, либо только ведению Российской Федерации, не имеют возможности противоречить федеральным законам, на основании ч. 5 ст. 76 Конституции РФ, хотя данное обстоятельство не всегда учитывается в судебной практике.

Рассмотрим практический пример, в котором А. принес в суд жалобу о признании недействительными Законов Санкт - Петербурга «О резервном фонде бюджета Санкт – Петербурга», а также «О бюджете Санкт - Петербурга на 1997 год» на основании того, что они содержат противоречия федеральному законодательству и нарушают права заявителя. Суд требования А. частично удовлетворил, при том, что кассационная инстанция, не оспорив вывода суда о незаконном характере обжалованных актов, отменила решение и вынесла новое, на основании которого удовлетворение жалобы отменила [1].

Обоснованием этого решения суд второй инстанции признал то, что А. не были указаны, его права и свободы, которые были нарушены и его утверждение по поводу нарушения обжалованными законами права по его участию в управлении делами государства, с посредством представителя, надуманно и необоснованно. Другими словами, кассационной инстанцией было отказано А. в удовлетворении требований на основании отсутствия у него субъективных прав по предмету спора, и это очевидно не может соответствовать публичному характеру оспоренных отношений. Рассмотрение дела судом первой инстанции позволило установить, что предмет ведения Российской Федерации дал основание органу государственной власти ее субъекта принять закон, которые вопреки федеральному законодательству определил вектор направления расходования бюджета города, в том числе его резервного фонда, по существу, компетенцией отдельных депутатов, но не в целом органов государственной власти.

Данное положение не могло не затронуть прав и интересов населения всего Санкт - Петербурга, в числе которого был и А, например, его конституционного права по участию, через выборные органы государственной власти города, в управлении делами государства. Таким образом, компетенция выборных органов города была нарушена принятием законов, которые были обжалованы. Учитывая приведенные обстоятельства Президиум Верховного Суда РФ отменил кассационное определение, оставив в силе решение суда первой инстанции [1].

То есть, в судебной практике появляется вопрос о том, имеют ли право субъекты РФ реализовать самостоятельное нормативное регулирование в вопросах, которые согласно Конституции РФ относятся к исключительной компетенции Российской Федерации, если договор по разграничению предметов ведения и полномочий органов государственной власти не содержит иного.

Литература:

1. Жилин Г. Признание нормативных актов недействительными [Электронный ресурс], URL: <https://www.lawmix.ru/comm/7953> Обращение (04.07.2018 г.).

2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.1993 N 5 (ред. от 24.04.2002) «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» [Электронный ресурс], URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2646/ Обращение (04.07.2018 г.).

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону" (в ред. от 21 декабря 1993 г.) (с изменениями и дополнениями) (утратило силу) [Электронный ресурс], URL: ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10007122/#ixzz5KGdQVrjS> Обращение (04.07.2018 г.).

4. Конституция Российской Федерации. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), [Электронный ресурс], URL: Электронная база «Консультант»: <http://www.constitution.ru>. (Обращение .0407.2018 г.).

5. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу) [Электронный ресурс], URL: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/10100524/#ixzz5KGgEylN1> Обращение 04.07.2018 г.

6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации) Федеральный закон N 138-ФЗ от 14.11.2002 (ред. от 28.12.2017) Обращение 04.07.2018 г.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. N 2 «О судебной практике». (в ред. от 21 декабря 1993 г. [Электронный ресурс], URL: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1305010/#ixzz5KH7w48Rc> Обращение 04.07.2018 г.

8. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» 17 января 1992 года N 2202-1. (Официальный текст) – М.: Юридическая литература, 2018 – 102 с.

9. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс], URL: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/10101207/#ixzz5KMJpStbY> Обращение 04.07.2018 г.

Literature:

1. Zhilin G. *Recognition of normative acts as invalid* [Electronic resource], URL: <https://www.lawmix.ru/comm/7953> Appeal (04.07.2018).

2. *Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 27.04.1993 No. 5 (as amended on April 24, 2002) "On certain issues arising in the examination of cases on applications of prosecutors on the recognition of legal acts as contrary to the law"* [Electronic resource], URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2646/ Appeal (04/07/2018).

3. *Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of April 27, 1993 No. 5 "On certain issues arising in the examination of cases on applications of prosecutors on the recognition of legal acts as contrary to the law" (as amended on December 21, 1993) (as amended and supplemented) (expired)* [Electronic resource], URL: GARANT.RU: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10007122/#ixzz5KGdQBpJS> Appeal (04/07/2018).

4. *The Constitution of the Russian Federation. (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitutional of the Russian Federation No. 6-FKZ of 30.12.2008 N 7-FKZ, dated 05.02.2014 N 2-FKZ, dated 21.07. .2014 N 11-FKZ)*, [Electronic resource], URL: Electronic database "Consultant": <http://www.constitution.ru.> (Treatment .0407.2018)

5. *Law of the Russian Federation No. 4866-I of April 27, 1993 "On Appealing Actions and Decisions Violating Citizens' Rights and Freedoms" (with amendments and additions) to the court* [Electronic Resource], URL: GARANT system: <http://base.garant.ru/10100524/#ixzz5KGqEylN1> Message 04.07.2018.

6. *Civil Procedure Code of the Russian Federation) Federal Law No. 138-FZ of November 14, 2002 (as amended on December 28, 2017) Circulation* 04.07.2018.

7. *Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of April 27, 1993 No. 2 "On Judicial Practice". (as amended on December 21, 1993* [Electronic resource], URL: System GARANT: <http://base.garant.ru/1305010/#ixzz5KH7w48Rc> Appeal 04.07.2018

8. *Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-1 (as amended on 18.04.2018) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" on January 17, 1992, No. 2202-1. (The official text) - M.: Legal literature, 2018 - 102 p.*

9. *Federal Constitutional Law of July 21, 1994 N 1-FKZ "On the Constitutional Court of the Russian Federation" (with changes and additions)* [Electronic resource], URL: GARANT system: <http://base.garant.ru/10101207/#ixzz5KMJpStbY> Message 04.07.2018