



Судья

zhurnalsudya.ru

2021

октябрь

тема
номера

СУДЕБНЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ

интервью

А.М. НАЗАРОВА

Эффективность судебной проверки актов, обладающих нормативными свойствами

Акты, обладающие нормативными свойствами, широко распространены, оказывают существенное влияние на правоприменительную практику, в том числе судебную, и являются важным инструментом регулирования общественных отношений, позволяющим применять действующие правовые нормы в соответствии с их содержанием и смыслом, приданным им законодателем. В свете этого судебный контроль за их законностью приобретает особое значение.

Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций судебной власти

11

Право на оспаривание нормативного правового акта: доктрина и практика

23

Принципы права как критерии судебного нормоконтроля

28

Судебный контроль за нормативными актами избирательных комиссий

41



9

Судья

октябрь | 2021

УЧРЕДИТЕЛИ

Верховный Суд
Российской Федерации

Конституционный Суд
Российской Федерации

Совет судей
Российской Федерации

Судебный департамент
при Верховном Суде
Российской Федерации

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

А.В. Бондар
М.И. Клеандров
Н.В. Мельников
В.В. Момотов
П.П. Одинцов
П.П. Серков

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

А.Ж. Малышева
А.С. Лацейко
О.С. Ноговицына
Е.А. Поворова

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

А.Ж. Малышева

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Е.А. Поворова

ДИРЕКТОР РЕДАКЦИИ

Д.Ю. Давыдов

ЗАВЕДУЮЩАЯ РЕДАКЦИЕЙ

Ю.А. Дарымова

РЕДАКТОР

Е.А. Ловягина

КОРРЕКТОР

Т.А. Казакова

ДИЗАЙН И ВЕРСТКА

О.Ю. Гранкин

ЖУРНАЛ «СУДЬЯ» № 10 [130] 2021
СВИДЕТЕЛЬСТВО
О РЕГИСТРАЦИИ СМИ
ПИ № ФС 77-36367 от 19.05.2009 г.,
выдано Федеральной службой
по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор)

РЕДАКЦИЯ И ИЗДАТЕЛЬ

АНО Редакция журнала «Судья»
123242, г. Москва, ул. Баррикадная,
д. 8, стр. 4. Тел.: +7 (499) 350-0015
info@zhurnalsudya.ru

АДРЕС ДЛЯ ПЕРЕПИСКИ

107031, г. Москва,
Страстной бульвар, 14/16, подъезд 3

ОТПЕЧАТАНО

ООО «Кризэйженс»
125040, г. Москва, ул. Скаковая,
д. 5, стр. 1

ПОДПИСАНО В ПЕЧАТЬ
07.10.2021 г.

ЦЕНА СВОБОДНАЯ

Формат 60×84/8. Гарнитура Muller
Усл.-печ. л. 8,0. Печать офсетная
Тираж 8930 экз. Заказ № 130-2021

© РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА «СУДЬЯ», 2021

Редакция не несет ответственности
за достоверность информации,
содержащейся в рекламных объявлениях
и авторских материалах. Мнение
редакции может не совпадать с точкой
зрения авторов. Приставленные материалы
не рецензируются и не возвращаются.

ФОТОМАТЕРИАЛЫ

Управление по взаимодействию
с общественностью и ОМГ
Верховного Суда РФ,
Фотобанк Лори,
Шатерсток

Этот номер журнала мы открываем публикацией выступления Председателя Верховного Суда России Вячеслава Михайловича Лебедева на Совещании Председателей Верховных судов государств – членов ШОС, состоявшемся 24 сентября 2021 г.

Значительная часть доклада В.М. Лебедева была посвящена реализации конституционного принципа гласности в работе российских судов. Причем этот принцип понимается Верховным Судом и всей судебной системой в целом как постоянно развивающаяся и наращивающая свой потенциал правовая категория. В.М. Лебедев напомнил, что более семидесяти Постановлений Пленума Верховного Суда было посвящено реализации принципа гласности.

Когда-то допуск прессы на судебные заседания был серьезным шагом к открытости судов. С тех пор судебная система приложила немалые усилия к тому, чтобы общество получало не только максимум информации о работе судов, но и к тому, чтобы эта информация была грамотной и достоверной. Этому способствует и работа пресс-служб судов, и готовность судей разъяснять принятые ими решения и отвечать на вопросы журналистов.

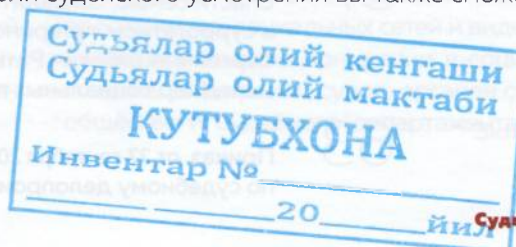
Но начал Вячеслав Михайлович свое выступление на совещании с констатации того факта, что сфера судебного контроля за действиями и решениями органов власти и должностных лиц постоянно расширяется.

Тему судебного нормоконтроля продолжили судьи и ученые-правоведы, которые летом этого года приняли участие в конференции «Нормоконтроль и судебные доктрины: развитие права и судебной практики», проведенной Псковским областным судом совместно с журналом «Судья».

На открытии конференции Олег Викторович Лазарев, председатель Псковского областного суда, отметил, насколько важны для судейского сообщества такие встречи, помогающие услышать мнение опытных коллег, почерпнуть идеи из научных докладов и, возможно, увидеть новые перспективы в собственной работе. «Думается, что изучение подходов к понятию нормоконтроля, объединяющему основные точки зрения по этому правовому институту, особенностям его реализации судами, действительно, служит цели способствовать эффективному судебному правоприменению», – отметил Олег Викторович. О судебных доктринах, судейском усмотрении в прямом, конституционном нормоконтроле говорил Николай Семенович Бондарь, представляющий одновременно две научные школы – московскую и ростовскую. Лидия Владимировна Туманова, профессор Тверского государственного университета, подчеркнула, что цель «косвенного нормоконтроля состоит в вынесении законного решения и его главная задача – предотвратить судебную ошибку». Председатель Алтайского краевого суда Эдуард Юрьевич Ермаков на примерах из практики и данных судебной статистики показал, как с введением в действие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации институт нормоконтроля получил новый действенный процессуальный инструмент для защиты нарушенных прав. «Если в 2018 году Алтайским краевым судом по первой инстанции было рассмотрено 136 административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, то в 2019 году этот показатель составил 178 дел», – отметил Эдуард Юрьевич.

Участие в конференции приняла и судья Верховного Суда РФ Алла Михайловна Назарова – интервью с ней мы предлагаем вашему вниманию в начале этого номера.

О цели судебного нормоконтроля и способах предотвращения судебных ошибок при проверке законности нормы права, о необходимости корректного ее толкования и применения, а также о роли судейского усмотрения вы также сможете узнать из материалов журнала.



Судебный нормоконтроль

ОТ РЕДАКЦИИ

1

Сфера судебного контроля постоянно расширяется

ШАНХАЙСКАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ
СОТРУДНИЧЕСТВА

3

Выступление **Вячеслава Михайловича Лебедева** на Советании Председателей Верховных Судов государств государств – членов ШОС

ИНТЕРВЬЮ

6

Эффективность судебной проверки актов, обладающих нормативными свойствами. **Алла Михайловна Назарова**, судья судебного состава первой инстанции Верховного Суда Российской Федерации

ТЕМА НОМЕРА

11

Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций судебной власти. **Николай Семенович Бондарь**, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, судья Конституционного Суда РФ в отставке, руководитель Научно-образовательного центра судебного конституционализма Южного федерального университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

17

Особенности рассмотрения административных дел с кассационными жалобами на судебные решения, вынесенные в порядке главы 21 КАС РФ. **Александр Валентинович Городков**, заместитель председателя Третьего кассационного суда общей юрисдикции

23

Право на оспаривание нормативного правового акта: доктрина и практика. **Эдуард Юрьевич Ермаков**, председатель Алтайского краевого суда

28

Принципы права как критерии судебного нормоконтроля. **Наталья Анатольевна Бурашникова**, заместитель председателя Тамбовского областного суда, кандидат юридических наук

36

Косвенный судебный нормоконтроль. **Лидия Владимировна Туманова**, профессор кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета, член Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

41

Процессуальные предпосылки нормативного закрепления судебного контроля за нормативными актами избирательных комиссий. **Дмитрий Юрьевич Воронин**, действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса, член Комиссии по законодательству и государственному строительству Ассоциации юристов России

48

Административные дела об оспаривании нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования: проблемы, основные принципы и подходы. **Татьяна Евгеньевна Гурулева**, судья Тамбовского областного суда

СЕМЕЙНОЕ
ПРАВО

57

Спасти семью, сохранить институт: изменения в законодательстве о суррогатном материнстве, которые назрели сегодня. **Сергей Викторович Ратников**, юрист, арбитражный управляющий, менеджер социальных проектов по поддержке семьи

ОФИЦИАЛЬНЫЕ
ДОКУМЕНТЫ

63

Приказ от 27 сентября 2021 г. № 198 «О внесении изменений в инструкции по судебному делопроизводству»



Выступление В.М. Лебедева на Совещании Председателей Верховных Судов государств — членов ШОС

24 сентября 2021 г.

Уважаемые участники Совещания!

Учитывая укрепление роли суда в государстве, расширение сферы судебного контроля за действиями и решениями органов власти и должностных лиц, общество с повышенным вниманием относится к работе судов, вопросам совершенствования судопроизводства.

В этой связи прозрачность судебной деятельности в РФ обеспечивается публичностью судебного разбирательства, в том числе доступом граждан и журналистов к судебным заседаниям, открытостью в работе органов судейского сообщества, гласностью конкурсного отбора кандидатов на судебные должности и привлечения судей к дисциплинарной ответственности, размещением в Интернете текстов судебных актов, взаимодействием судов со СМИ.

Принцип гласности в деятельности судов получил закрепление в Конституции РФ, процессуальных кодексах и Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ», а постановления Пленума Верховного Суда России содержат более 70 правовых позиций о реализации этого принципа.

Представители СМИ, присутствующие в судебном заседании, вправе осуществлять письменную и аудиофиксацию судебного разбирательства, в том числе в режиме реального времени размещать новостные записи в социальных сетях, а также с разрешения суда осуществлять фото- и видеосъемку, онлайн-трансляцию, если это не нарушает права участников судопроизводства.

Во всех федеральных судах введены должности пресс-секретарей, обеспечивающих постоянный мониторинг медиапространства и доступ журналистов к актуальной судебной информации, утверждены правила аккредитации прессы в судах.

В прошлом году пресс-службами судов организованы более 600 конференций, брифингов и круглых столов с участием СМИ федерального, регионального и местного уровня, обеспечено участие журналистов в судебных заседаниях.

Осуществляется выпуск печатных изданий судебной системы РФ общим тиражом более 100 тыс. экземпляров в год.

Кроме того, в 2020 году на интернет-ресурсах судов и органов судейского сообщества, а также в СМИ размещены более 360 тыс. новостных материалов, 1,5 тыс. интервью и 9 тыс. аналитических материалов по вопросам осуществления правосудия, из них 33% подготовлены работниками пресс-служб судов.

Созданы 2,4 тыс. сайтов федеральных судов общей юрисдикции, 115 сайтов арбитражных судов и 6 тыс. сайтов мировых судей, функционируют версии сайтов для слабовидящих и версии для мобильных устройств.

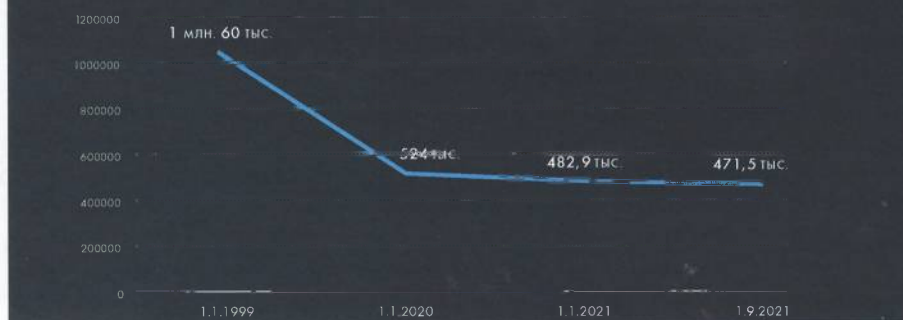
Количество посещений интернет-сайта Верховного Суда РФ в текущем году превысило 10 млн запросов, при этом более 300 тыс. из них осуществлены с территории иностранных государств, в том числе участвующих в работе ШОС в качестве ее членов и наблюдателей.

В ГАС «Правосудие» размещены свыше 170 млн судебных актов, а в Банке решений арбитражных судов — более 50 млн судебных постановлений.

В целях реализации принципа гласности правосудия 5 декабря 2019 г. Советом судей РФ одобрена Концепция информационной политики судебной системы на 2020–2030 годы, при подготовке которой учтены современные тенденции развития медиапространства, социальных сетей и видеопорталов.

Во исполнение Концепции в социальных сетях созданы 137 страниц судов, органов судейского сообщества и Судебного департамента при Верхов-

СОКРАЩЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ ЛИЦ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ



зированной определения подсудности, применение технологии распознавания текста упростят и ускорят обращение в суд.

В настоящее время в ряде субъектов РФ реализуются пилотные проекты по взаимодействию граждан с судами посредством многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии с принципом «одного окна», результаты которых свидетель-

ствуют о востребованности и эффективности этого способа осуществления процессуальных прав.

В этой связи Верховный Суд РФ направил в Правительство РФ предложение о нормативно-правовом закреплении возможности подачи документов в суд и получения документов из суда посредством многофункциональных центров, что позволит гражданам в шаговой доступности от своего места жительства направить процессуальный документ в любую суд РФ и получить судебный акт.

С 1 сентября 2019 г. осуществляется обязательное аудиопотоколирование судебных заседаний, и в ряде судов РФ апробируются программы распознавания речи, обеспечивающие автоматизированное формирование протокола судебного заседания в письменной форме.

Судами РФ продолжается системная и последовательная работа, направленная на гуманизацию уголовного законодательства и правоприменительной практики, в связи с чем численность лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, по состоянию на 1 сентября этого года составила 471 490 лиц – на 11 342 лица меньше, чем на 1 января текущего года.

В первом полугодии этого года судами РФ осуждено 293,6 тыс. лиц, или 76%, а прекращено уголовное преследование в отношении 87,2 тыс. лиц, или 23%.

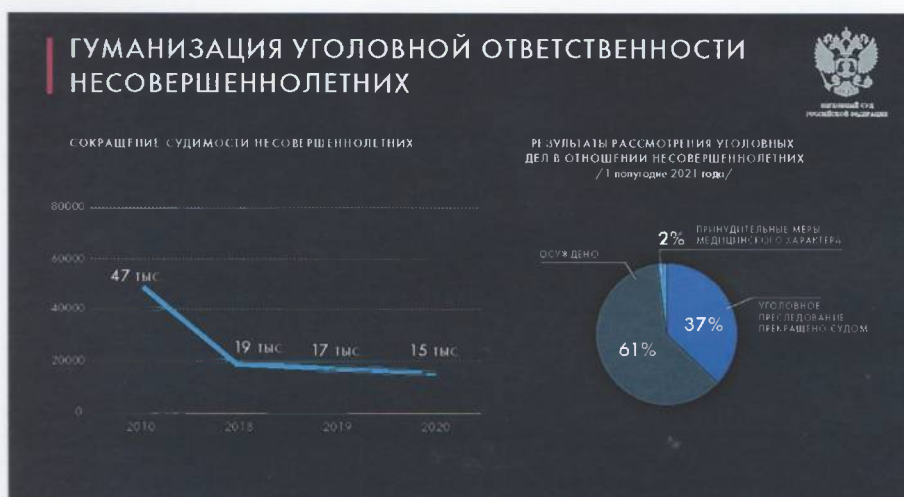
Эта цифра – 23% лиц, в отношении которых дела прекращены судом – остается неизменной все последние годы.

С 2016 года предусмотрена возможность прекращения судами уголовных дел о преступлениях небольшой или средней тяжести с назначением судебного штрафа.

В первом полугодии текущего года по этому основанию прекращены уголовные дела в отношении 20,4 тыс. лиц.

Наказание в виде лишения свободы назначено 29% осужденных, из которых 72% имели неснятые и непогашенные судимости.

Использование в суперсервисе стандартных форм и справочника исковых требований, калькулятора государственной пошлины, автоматизированного определения подсудности, применение технологии распознавания текста упростят и ускорят обращение в суд.



Судами рассмотрено также 74 гражданских дела по искам прокуроров об обращении в доход государства имущества, в отношении которого не представлено доказательств его приобретения на законные доходы в соответствии с законодательством о противодействии коррупции, требования удовлетворены по 62 делам.

Повышению эффективности судопроизводства способствует реализация принципа экстерриториальности право-

Судами удовлетворено 47% ходатайств об освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного, 54% ходатайств об условно-досрочном освобождении и 47% ходатайств о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания.

В первом полугодии этого года судами РФ рассмотрено 48,6 тыс. ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, удовлетворено 43,4 тыс. ходатайств, или 89%, а отказано в удовлетворении 5,2 тыс. ходатайств, или 11%.

78% лиц, которым избрана эта мера пресечения, обвинялись в совершении тяжких и особо тяжких преступлений, а 53% имели судимости.

За последние 10 лет Пленум Верховного Суда РФ 14 раз обращался к вопросам рассмотрения судами уголовных дел в отношении несовершеннолетних, судимость которых сократилась с 47 тыс. лиц в 2010 г. до 15 тыс. лиц в 2020 г.

В первом полугодии текущего года суды прекратили уголовное преследование в отношении 37% несовершеннолетних, а численность несовершеннолетних, содержащихся в воспитательных колониях, по состоянию на 1 сентября этого года составила 869 лиц. К лишению свободы осуждено 1308 несовершеннолетних, или 17% от общего числа осужденных.

Формированию благоприятного делового климата способствует гуманизация правосудия по делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности, за совершение которых в первом полугодии этого года осуждено 1486 лиц, из них к реальному лишению свободы – 117 лиц, или 8%.

Повышенное внимание в судебной практике уделяется делам о преступлениях коррупционной направленности, за совершение которых в первом полугодии этого года осуждено 4,1 тыс. лиц.

За последние 10 лет Пленум Верховного Суда РФ 10 раз обращался к вопросам рассмотрения судами этой категории дел, по которым судам надлежит принимать меры по выявлению и устранению причин и условий, способствующих коррупции.

судия, в соответствии с которым компетенция суда распространяется за пределы одной территориальной юрисдикции.

Экстерриториальность правосудия в РФ предусмотрена в отношении кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, арбитражных судов округов и арбитражных апелляционных судов, к подсудности каждого из которых отнесены территории нескольких субъектов РФ.

В кассационных судах общей и арбитражной юрисдикции реализуется принцип сплошной кассации, в соответствии с которым кассационные жалобы рассматриваются в судебном заседании с приглашением сторон без предварительного рассмотрения вопроса о приемлемости жалобы, что позволило повысить эффективность выявления и устранения судебных ошибок.

Экстерриториальность также обеспечивается рассмотрением судами РФ дел о признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений.

В первом полугодии этого года рассмотрено 983 дела этой категории, удовлетворено 816 заявлений, или 83%.

Сохраняет актуальность соблюдение баланса между принципами экстерриториальности правосудия и государственного суверенитета, в связи с чем отдельные категории дел отнесены к исключительной компетенции судов РФ.

Уважаемые участники Совещания!

Обсуждение вопросов совершенствования законодательства и правоприменительной практики государств – членов ШОС внесет значительный вклад в повышение эффективности правосудия, сближение правовых систем и укрепление международного судебного диалога.

Эта работа отвечает общим интересам наших государств.

Спасибо за внимание!

Подробнее см.: www.vsrfr.ru

Эффективность судебной проверки актов, обладающих нормативными свойствами



Алла Михайловна Назарова рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов еще с 1998 года, в период работы судьей первой инстанции Московского городского суда. С августа 2014 года эта категория дел рассматривается ею в качестве судьи судебного состава первой инстанции Верховного Суда Российской Федерации. Можно

сказать, что история развития института проверки нормативных актов неразрывно связана с профессиональной деятельностью судьи Назаровой. Не удивительно, что именно Алла Михайловна стала одним из первых спикеров, приглашенных на межрегиональную научно-практическую конференцию «Нормоконтроль и судебные доктрины: развитие права и судебной практики», проведенную Псковским областным судом совместно с редакцией журнала «Судья». Ее выступление вызвало у участников мероприятия большой интерес. Мы встретились с Аллой Михайловной по завершении конференции. Предлагаем вам некоторые фрагменты нашей беседы.

Алла Михайловна, насколько изменило практику оспаривания нормативных правовых актов принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации?

Как отметил Петр Павлович Серков, принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стало знаковым событием в истории российской государственности. Но это не означает, что с его появлением окончательно разрешились все проблемы, возникающие в рамках взаимоотношений физических, юридических лиц и органов публичной власти, их должностных лиц. Напротив, в последние годы развитие административного регулирования становится все более интенсивным. В частности, практика применения положений КАС выявила в них отдельные недостатки, потребовавшие поправок и изменений. В целях обеспечения единообразного применения судами общей юрисдикции норм Кодекса Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял ряд постановлений, содержащих важнейшие разъяснения.

Кроме того, Верховный Суд не только изучает, анализирует, обобщает судебную практику и дает разъяснения, но и рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела, перечень которых содержится в части 4 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации». Решения Судебной коллегии по административным делам, по мнению Председателя Суда В.М. Лебедева, являются составной частью судебной практики.

Какие вопросы чаще всего рассматривает Верховный Суд в рамках судебного нормоконтроля?

Прежде всего это дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента и Правительства, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Судебного департамента при Верховном Суде, Банка России, Центральной избирательной комиссии, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда России, Фонда социального страхования,

Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций. А с 17 марта 2016 г. этот список также пополнился административными делами об оспаривании тех актов федеральных органов, Банка России и государственных внебюджетных фондов, которые содержат разъяснения законодательства и обладают нормативными свойствами.

При этом нужно отметить, что процессуальной особенностью рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов Президента и Правительства, указывающей на важность, значимость и юридическую силу этих актов, является установленное частью 1 ст. 29 КАС их коллегиальное рассмотрение в составе трех судей.

Много ли таких дел было рассмотрено за последние три года? Что говорит статистика?

Общее число дел, рассмотренных Верховным Судом по первой инстанции, с 2018 года существенно не менялось, но количество дел именно оспариваемой категории незначительно снизилось. В 2018 году их было 200, или 80,1% от общего числа административных дел, рассмотренных Верховным Судом по первой инстанции. 48,5% от общего числа таких дел составили дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, 23,6% — об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ, 1,2% — об оспаривании нормативных правовых актов Президента России и 6,8% — дела об оспаривании актов, обладающих нормативными свойствами.

В 2019 году рассмотрено 195 административных дел указанной категории, или 77,1% от общего числа административных дел. Большую часть (38% от общего числа рассмотренных дел) снова составили дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов, за ними следуют дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства (30%); актов, обладающих нормативными свойствами (8,3%), и нормативных правовых актов Президента (0,8%).

Наконец, в 2020 году судьями первой инстанции Верховного Суда рассмотрено 187 административных дел (73,3%), из них на дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти пришлась доля в 35,7%; дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства – 32,9%; об оспаривании нормативных правовых актов Президента – 0,4%; дела об оспаривании актов, обладающих нормативными свойствами, – 4,3%.

Как видите, наблюдается стабильный рост числа административных дел об оспаривании актов Правительства России.

Какие акты Правительства граждане и юридические лица оспаривают чаще других?

Практика показывает, что, как правило, оспариваются акты, регулирующие отношения по предоставлению коммунальных услуг, в том числе устанавливающие порядок определения и перерасчета размера платы за такие услуги, основания и порядок установления (пересмотра, применения) цен (тарифов) на энергетические и другие ресурсы.

В 2020 году в Верховном Суде были обжалованы нормативные акты Правительства, изданные во исполнение Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Этот Закон, напомним, был принят в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

При этом удовлетворено было не столь много заявлений: в 2018 году – 5%, в 2019-м – 5,2%, а в 2020 году – всего 1,2%.

Для сравнения: доля удовлетворенных заявлений по делам об оспаривании актов федеральных органов государственной власти составила в 2018 году – 14,8%, в 2019-м – 12,5%, в 2020 году – 9,9%.

Таким образом, несмотря на то что количество заявлений об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ с каждым годом растет, число решений о признании этих актов

недействующими полностью или в части, наоборот, снижается.

Причины такой динамики безусловно требуют более подробного исследования.

Как складывается практика рассмотрения административных дел об оспаривании актов, обладающих нормативными свойствами и содержащих разъяснения законодательства?

Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ включил в главу 21 КАС, регулиющую производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, статью 217¹. Эти изменения были внесены законодателем в порядке реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П.

Ранее суды сформировали единый перечень существенных признаков нормативного правового акта: в частности, он издается в установленном порядке уполномоченным органом или должностным лицом и содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование, изменение или прекращение общественных и правовых отношений. Вместе с тем Верховный Суд РФ обращал внимание на случаи, когда документ не обладал признаками нормативного правового акта, но, несмотря на это, содержал правовые нормы и/или оказывал регулятивное воздействие на неопределенный круг лиц.

Конституционный Суд РФ в Постановлении № 6-П констатировал, что «отсутствие в действующем законодательстве четкого определения оснований и условий судебного оспаривания заинтересованными лицами актов федеральных органов исполнительной власти, обладающих нормативными свойствами и разъясняющих предписания федеральных законов, повлекло разноречивую практику при решении вопроса относительно значения формальной стороны характеристики такого акта». С учетом этой позиции Конституционного Суда РФ законодатель конкретизировал процессуальный по-

рядок оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Алла Михайловна, уточните, пожалуйста, какие именно акты признаются обладающими нормативными свойствами?

Это акты, которые, как правило, издаются в форме писем, рекомендаций и направлены на обеспечение единообразия применения законодательства в сфере компетенции издавшего их органа. Прежде всего это официальные толкования нормативных положений, данные уполномоченным органом публичной власти и обязательные для всех входящих в его структуру органов, организаций, учреждений и их должностных лиц. Через правоприменительную деятельность этих лиц и организаций такой акт становится обязательным и для всех субъектов правоотношения, урегулированного разъясняемым предписанием закона. Как итог, подобные акты затрагивают права и обязанности неопределенного круга лиц, приобретая тем самым ряд признаков, присущих нормативным правовым актам, хотя таковыми не являются и носят лишь информационно-разъяснительный характер.

Акты, обладающие нормативными свойствами, широко распространены, оказывают существенное влияние на правоприменительную практику, в том числе судебную, и являются важным инструментом регулирования общественных отношений, позволяющим применять действующие правовые нормы в соответствии с их содержанием и смыслом, приданным им законодателем. В свете этого судебный контроль за их законностью приобретает особое значение.

На что необходимо обратить внимание суду при оценке правовой природы оспариваемого акта? В частности, как отграничить акт, обладающий нормативными свойствами, от нормативного правового акта?

Прежде всего напомню, что нормативный правовой акт изначально направлен на установление, изменение или отмену правовых норм и должен

соответствовать требованиям, установленным к его форме, порядку принятия и обнародования. Несоблюдение этих требований является безусловным основанием для признания судом изданного акта недействующим (пункт 2 ч. 8 ст. 213, пункт 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ).

Суду следует исходить из того, что акты, обладающие нормативными свойствами, как и нормативные правовые акты, носят общеобязательный характер, оказывают регулирующее воздействие на соответствующие отношения, однако не содержат новых норм права – в них дается лишь толкование действующего законодательства. По этой причине для их принятия, регистрации и обнародования не требуется соблюдения обязательных для нормотворчества формальных процедур. И если применительно к нормативному акту нарушение таких процедур, как я уже сказала, всегда влечет за собой признание его недействующим при рассмотрении административного дела по правилам главы 21 КАС РФ, то прекращение на этом основании действия акта, обладающего нормативными свойствами, фактически заблокировало бы столь эффективный способ обеспечения единства правоприменения, как дача вышестоящим государственным или муниципальным органом официального разъяснения (толкования) законоположения, регулирующего вопросы, отнесенные к их ведению.

Важно подчеркнуть, что акты, обладающие нормативными свойствами, отличаются и от ненормативных правовых актов, которые, во-первых, принимаются органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или другими публичными полномочиями, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими и во-вторых, могут быть оспорены в порядке главы 22 КАС РФ. Основное различие заключается в том, что ненормативные решения носят индивидуально-распорядительный характер, адресованы конкретным лицам и не содержат каких-либо обязательных предписаний для иных лиц. Оспаривание актов, обладающих нормативными свойствами, по правилам названной

главы КАС РФ существенно ограничило бы право на судебную защиту.

Я уже упомянула о том, что статья 217¹ КАС, позволяющая оспаривать акты, обладающие нормативными свойствами, вне связи с конкретным делом в порядке главы 21 КАС РФ, является процессуальной новеллой и устанавливает, по сути, отдельную категорию административных дел и специальные правила их рассмотрения. В частности, производство в этом случае осуществляется с соблюдением всех процессуальных норм, определяющих порядок рассмотрения и разрешения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, за исключением тех из них, которые не могут быть применены по причине специфики актов, обладающих нормативными свойствами.

Несмотря на подробное изложение правовой позиции Конституционного Суда в Постановлении № 6-П и разъяснения Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», рассмотрение дел об оспаривании актов, обладающих нормативными свойствами, вызывает затруднения, особенно в части принятия к производству соответствующих заявлений. Очень часто на этой стадии работы с заявлением сложно определить, подлежит ли упомянутый в нем акт оспариванию в соответствии со статьей 217¹ КАС либо обжалованию в порядке главы 22 Кодекса. В таких случаях правовая природа документа устанавливается в судебном заседании при рассмотрении административного дела по существу.

Какова позиция Министерства юстиции Российской Федерации в части выявления подобного рода ведомственных актов?

Надо сказать, что Министерство юстиции, участвующее в делах данной категории в качестве заинтересованного лица, зачастую занимает весьма жесткую позицию. Минюст считает, что

хотя такие акты не являются нормативными правовыми и потому не подлежат обязательному применению, из самого их текста нередко следует, что они утверждены именно для использования, в частности, территориальными подразделениями издавшего их федерального органа исполнительной власти.

Соответственно, как мы уже обсудили, такие акты опосредованно – через деятельность должностных лиц органов-адресатов – становятся обязательными для граждан или юридических лиц. А значит, формально не являясь нормативными правовыми актами, фактически они содержат положения, обладающие нормативными свойствами и затрагивающие права граждан и организаций, вводя регулирование определенных правоотношений.

По мнению министерства, в настоящее время действуют ведомственные нормативные правовые акты, не соответствующие законодательству Российской Федерации, а также акты, разработанные с нарушением правил, приемов и способов юридической техники.

Много ли таких актов обжалуется в Верховном Суде РФ по первой инстанции?

В 2018 году количество таких документов составило 6,8% от общего числа рассмотренных административных дел, в 2019-м – 8,3%, в 2020 году – 4,3%.

Из заявлений по делам указанной категории удовлетворено в 2018 году 35,2%, в 2019-м – 28,5%, в 2020 году – 9,1%.

Довольно высокий процент удовлетворенных заявлений показывает, что министерства и ведомства иногда превышают пределы своих полномочий, восполняя в издаваемых ими письмах, разъяснениях, рекомендациях пробелы законодательного регулирования, устанавливая в них правовые нормы.

Полагаю, что судебная проверка актов, обладающих нормативными свойствами, является эффективным правовым механизмом защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций судебной власти



Николай Семенович Бондарь

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, главный научный сотрудник, судья Конституционного Суда РФ в отставке, Южный федеральный университет, руководитель Научно-образовательного центра судебного конституционализма, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ
г. Москва, Россия
bond@ksrf.ru

Аннотация. В статье, подготовленной по итогам выступления на Межрегиональной научно-практической конференции в г. Пскове, посвященной доктринальным и практико-прикладным проблемам нормоконтрольной судебной деятельности, рассматриваются компетенционные, функциональные, процессуально-правовые особенности конституционного нормоконтроля в судебной системе Российской Федерации. В связи с этим в рамках своего рода конституционных парадоксов конституционного правосудия анализируются место и роль Конституционного Суда как высшего органа конституционного контроля в Российской Федерации, природа его решений, являющихся особым судебным нормативно-установительным источником права. Одновременно исследуются некоторые правовые позиции Конституционного Суда, имеющие методологическое значение для осуществления нормоконтрольных полномочий судами общей и арбитражной юрисдикций, для разграничения полномочий по осуществлению административного и конституционного нормоконтроля, в частности за нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: судебная власть, нормоконтроль, Конституционный Суд, конституционный и административный нормоконтроль, общая и арбитражная юрисдикция

Constitutional control in the system of functions of the judiciary relating to control over the laws

Nikolay Semyonovich Bondar, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Head Researcher, Justice of the Constitutional Court of the Russian Federation (retired), Southern Federal University, Director of the Scientific and Educational Center of Judicial Constitutionalism, Doctor of Laws, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russia

Abstract. The article, prepared following the results of the report on the Inter-Regional scientific and practical conference held in Pskov, is devoted to the doctrinal and practically applicable problems of the judicial activity relating to control over the laws, and addresses peculiarities of constitutional control over the laws in the judicial system of the Russian Federation in terms of its competence, functions and procedures. Consequently, within some sort of constitutional paradoxes of constitutional justice, it analyzes the place and role of the Constitutional Court as the supreme body of constitutional control in the Russian Federation, the nature of its decisions, being a special judicial provision-setting source of law. At the same time, it examines certain legal positions of the Constitutional Court, having methodological meaning for administering the functions of control over the laws by the courts of general and arbitral jurisdiction, for delimitation of competence between the actors conducting administrative and constitutional types of control over the laws, in particular, over the legal acts of constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: judicial power, control over the laws, the Constitutional Court, administrative and constitutional control over the laws, general and arbitral jurisdiction

Тематика состоявшейся в прекрасном древнем городе Пскове Межрегиональной научно-практической конференции представляет несомненный интерес как в доктринальном, научно-теоретическом, так и в практическом плане. Это и понятно: с одной стороны, проблемы нормоконтроля занимают все более заметное место в юрисдикционно-правоприменительной деятельности органов судебной власти, с другой стороны, судебная доктрина находится в долгу перед правоприменителем и законодателем с учетом очевидной необходимости совершенствования правового регулирования и практики осуществления этой формы юрисдикционной деятельности.

Еще относительно недавно, как это ни покажется неожиданным, имела место дискуссия по поводу того, относится ли нормоконтроль к функциям судебной власти. Сегодня это уже не просто является аксиомой, но и более того: с учетом различных форм судопроизводства утвердились в качестве полноправных и относительно самостоятельных различные виды судебного нормоконтроля. Не вдаваясь в дискуссионные моменты этого вопроса¹, отметим, что не только в доктринальном, но и в практико-прикладном отношении важным является разграничение, во-первых, общего судебного нормоконтроля, осуществляемого, в частности, судами общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства (глава 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации²) и арбитражными судами – по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации³; при этом дополнительные аргументы в пользу разграничения общеюрисдикционного и арбитражного нормоконтроля привносит новая редакция части 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации⁴, закрепляющая арбитражное судопро-

изводство в качестве относительно самостоятельного наряду с конституционным, гражданским, административным и уголовным.

Вторым в предложенной классификации, но, безусловно, первым по значению является конституционный нормоконтроль, осуществляемый теперь лишь на федеральном уровне (с учетом происходящего в настоящее время процесса упразднения региональных органов конституционной юстиции) единственным органом конституционного правосудия – Конституционным Судом Российской Федерации (далее – КС РФ). Очевидно, что в рамках настоящей статьи могут быть предложены лишь отдельные тезисы, касающиеся конституционного нормоконтроля, в том числе в соотношении с другими его формами, в особенности с административным нормоконтролем.

Нет сомнений, что учреждение 30 лет назад КС РФ (2021 год – юбилейный для российской конституционной юстиции) явилось одним из главных результатов судебной реформы 1991 года.

Хотя Конституция Российской Федерации прямо не называет право на обжалование нормативных правовых актов, в том числе в рамках закрепления права на судебную защиту, это не означает, что такое право лишено конституционного содержания; норма части 2 ст. 46 Конституции, согласно которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд, конкретизирует универсальные гарантии судебной защиты, содержащиеся в части 1 той же статьи, а во взаимосвязи со статьями 2, 18 и 21 Конституции Российской Федерации она призвана создать условия для эффективной правовой защищенности человека, его прав и свобод во взаимоотношениях с государством не только в правоприменительной, но и в правотворческой сфере⁵. Особое значение имеет обеспечение соответствия

¹ См. об этом: Никитин С.В. Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов. М., 2018.

² Российская газета. 11 марта 2015 г.

³ Российская газета. 27 июля 2002 г.

⁴ См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

⁵ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию. М., 2018. С. 123.

законов, других нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней Конституции Российской Федерации.

КС РФ, призванный решать соответствующие задачи, является в этом плане, без преувеличения, уникальным органом. Это связано в том числе и с тем, что конституционное правосудие как форма судебной деятельности (включая ее нормоконтрольные полномочия) занимает в системе современного конституционализма слабое и, думается, не во всем окончательно утвердившееся (не только в России) место. Подтверждением этого являются продолжающиеся поиски оптимальных вариантов решения отнюдь не второстепенных для конституционного правосудия вопросов, что нашло свое подтверждение и в конституционных поправках 2020 года, а также в новой редакции Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁶ (ред. от 9 ноября 2020 г.; далее – Закон о КС РФ). Они представляют собой, пожалуй, самые серьезные изменения как в организационном, так и компетенционном плане за все время существования КС РФ; достаточно отметить, что из 117 статей прежней редакции изменения претерпели 83, что составляет свыше 70% от общего объема Закона.

При этом новые подходы касаются отнюдь не второстепенных, а фундаментальных вопросов, в том числе касающихся конституционного нормоконтроля. Достаточно отметить, что новая редакция части 1 ст. 125 Конституции Российской Федерации определяет КС РФ в качестве высшего судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации, который осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства. При этом прямое указание в той же конституционной норме на цели конституционного правосудия, которые состоят не только в классически понимаемых правоохранительных функциях («защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и

гражданина»), но и в гарантировании особого правового режима в обществе и государстве, связанного с обеспечением верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории страны, предполагает развитие, углубление, появление новых связей и отношений КС РФ, в том числе внутри самой системы судебной власти, включая субординационные отношения, имея в виду статус КС РФ как «высшего судебного органа нормоконтроля»⁷.

Не менее принципиальное значение для развития, трансформации самой природы нормоконтрольных функций КС РФ имеет его *наделение полномочиями по осуществлению предварительного нормоконтроля*. Речь идет, как это теперь предусмотрено частью 5² ст. 3 Закона о КС РФ, о возможности обращений Президента Российской Федерации с запросами о проверке конституционности проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также законов, принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 ст. 107 и частью 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации, до их подписания Президентом Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В научной литературе эта нормоконтрольно-компетенционная новелла статуса КС РФ оценивается по-разному. В частности, возникает вопрос о том, не скажется ли проведение предварительного нормоконтроля на объективности, непредвзятости последующей возможной проверки консти-

⁶ Российская газета. 23 июля 1994 г. Текст в редакции от 9 ноября 2020 г. доступен в СПС «КонсультантПлюс».

⁷ В данном случае не затрагивается вопрос о возможности квалификации соответствующих отношений как своего рода отношений конституционной кассации, поскольку КС РФ выступает в этом случае, как считает, в частности, проф. Г.А. Гаджиев, органом конституционной кассации по отношению ко всем другим судебным органам в сфере реализации норм конституционного права (см.: Гаджиев Г.А. О принципе пропорциональности и конституционной кассации // Судья. 2019. № 7. С. 56–64).

конституционное судопроизводство

федеральный закон

наделение полномочиями

туционности данного законодательного акта при обращении по этому вопросу в КС РФ после вступления закона в силу. Очевидно, что наиболее точный ответ на этот вопрос даст сама практика реализации новых полномочий КС РФ по осуществлению предварительного конституционного нормоконтроля.

Но уже сейчас, даже не вдаваясь в детальный анализ новелл в сфере конституционного нормоконтроля, можно со всей определенностью отметить, что конституционная новеллизация 2020 года заметно усилила статусные характеристики КС РФ как особого органа, занимающего уникальное место в системе разделения властей, в том числе с точки зрения характера



Конституционный нормоконтроль нуждается в специальных гарантиях, направленных на его защиту от политического воздействия, равно как и от неоправданного погружения в политическую сферу

его отношений как с законодательной и исполнительной властью, так и с органами самой судебной власти, имея в виду, например, актуальную в рамках тематики конференции проблему разграничения нормоконтрольных полномочий КС РФ и общеюрисдикционных судебных органов относительно таких нормативных правовых актов, как законы субъектов Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, юрисдикционное решение конституционно значимых вопросов в сфере избирательного процесса, конституционности политических партий и т.п.

Важно при этом учитывать, что речь идет не только (и, пожалуй, не столько) о сомнениях относительно тщательной выверенности решений законодателя — на что порой обращают внимание специалисты, особенно в связи с недавними статусными изменениями КС РФ⁸, — но

прежде всего о самой природе данного института, объективных сложностях оценки его юридических характеристик, в которых заложены своего рода внутренние противоречия политико-правового характера, которые не только не являются случайностью или результатом ошибочных решений законодателя, а, напротив, отражают глубинные сущностные, порой внутренне противоречивые характеристики этого института. Их можно назвать конституционными парадоксами конституционного правосудия⁹.

Первый из них — это положение о том, что КС РФ не просто суд, он больше, чем суд. Данный парадокс восходит в конечном счете к вопросам о том, является ли орган конституционного нормоконтроля в классическом проявлении судебным органом? С этим так или иначе связаны все последующие характеристики конституционного правосудия, включая объем полномочий, юридическую природу его актов как итоговой правовой формы конституционно-контрольной деятельности. В частности, КС РФ объективно, по самой природе своей деятельности и особенностям юридической силы принимаемых решений, все в большей степени приближается к нормативно-установительной юридической практике, к правотворчеству, становится квазиправотворческим органом.

При этом нельзя не учитывать, что признание КС в качестве органа, который больше, чем суд, не только не упрощает положение этого судебного органа в системе разделения властей, но, напротив, существенным образом актуализирует проблемы, связанные с обеспечением их эффективного взаимодействия. Это и понятно: ведь КС РФ является, по сути, судом над законом и, стало быть, над властью. Речь идет о конституционной оценке результатов государственно-властной деятельности, выражающейся в нормотворчестве, в том числе в свете складывающегося его правоприменения.

⁸ См., например: Кряжков В.А. Как конституционная реформа изменила Конституционный Суд РФ // Государство и право. 2020. № 9. С. 18–32.

⁹ Подробнее см.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2016. С. 82–91, 101–112, 127–138.

Второй парадокс конституционного нормоконтроля связан с тем, что КС РФ, решая исключительно вопросы права, тем не менее постоянно находится между правом и политикой. Политическое значение деятельности органа конституционного нормоконтроля, влияние его решений на политико-правовую сферу государственной жизни очевидны. При этом необходимо видеть объективные предпосылки проникновения конституционного правосудия в область политики, которые коренятся в самой системе общественных отношений, составляющих как предмет конституционно-правового регулирования, так и сферу осуществления конституционного правосудия. Не вызывает сомнений, что политическое содержание присутствует во всей системе отношений, составляющих предмет конституционного права. В то же время очевидно, что конституционный нормоконтроль нуждается в специальных гарантиях, направленных на его защиту от политического воздействия, равно как и от неоправданного погружения в политическую сферу.

Третий важный, на этот раз формально-юридический, парадокс заключается в том, что решения КС РФ, не будучи законом, по юридической силе и доктринальному значению стоят выше, чем закон. Сегодня является общепризнанным тот факт, что акты конституционного нормоконтроля обладают особыми, весьма специфическими признаками источников права в силу имманентно присущих этим актам юридических свойств конституционно-правового характера. Речь идет в конечном счете о том, что решения КС РФ – не простые акты судебной практики; они как бы примыкают к Конституции, составляя вместе с ней особый вид конституционных источников права, существующий наряду с законами, подзаконными актами, судебной практикой, иными видами источников права. При этом специфика конституционно-судебных нормоустановлений заключается в том, что они сочетают нормативность с доктринальными началами: на этой основе возникает некое новое, интегральное качество актов КС РФ – их нормативно-доктринальная природа.

Ярким примером такого решения КС РФ, которое, кстати, существенно повлияло на нормоконтрольную деятельность судов общей и арбитражной юрисдикции, явилось Постановление КС РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П¹⁰, которое в научной литературе получило условное наименование как решение о введении института «актов с нормативным содержанием». Нормативно-доктринальное и важное практическое значение этого Постановления заключается в том, что КС РФ обосновал недопустимость ограничиваться формальным установлением реквизитов и юридических признаков формы оспариваемого акта. В соответствии с данной правовой позицией КС РФ в Кодекс административного судопроизводства и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации была введена новая категория актов, подпадающих под нормоконтрольную судебную проверку и получивших наименование актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, т.е. актов с нормативным содержанием.

Принципиальное значение этой позиции заключается в том, что с учетом во многом интерпретационного (толковательно-разъяснительного) характера такие акты (информационные письма Федеральной налоговой службы, Минфина России и т.п.), если они имеют обязательное значение для граждан и правоприменителей, могут быть обжалованы в судебном порядке по правилам, установленным для обжалования нормативных правовых актов. Тем самым в соответствии с правовой позицией КС РФ, безусловно, расширяются возможности судебной защиты прав граждан с помощью института нормоконтроля в судах общей и арбитражной юрисдикций.

Не менее важное, принципиальное значение имели решения КС РФ, связанные с выработкой правовых позиций по разграничению нормоконтрольных полномочий между КС РФ, Верховным Судом Российской Федерации и (существовавшим на тот момент) Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации. Основопола-

¹⁰ Российская газета. 13 апреля 2015 г.

арбитражная юрисдикция
подзаконный акт
источник права

гающим в этом отношении было Постановление КС РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П¹¹; из него вытекает однозначная обязанность судов общей юрисдикции и арбитражных судов, которые пришли к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации нормативного правового акта, который подлежит применению в конкретном деле, обратиться в КС РФ по данному вопросу, приостановив рассмотрение дела.

Особая проблема – осуществление нормоконтрольных полномочий в отношении законов субъектов Российской Федерации. Это направление нормоконтрольной деятельности КС РФ сегодня мало изучено, хотя имеет достаточно внушительную статистику; КС РФ за время своей деятельности исследовал нормы более 400 региональных законов 75 субъектов Российской Федерации (из них 12 конституций и 21 устав).

Судебный нормоконтроль в сфере регионального законодательства основан на разграничении и взаимодействии судов различных видов юрисдикций. Действующая модель судебного нормоконтроля в данной сфере строится на сочетании конституционных и административных начал. С одной стороны, это специализированный конституционно-судебный контроль, с другой – нормоконтроль законов субъектов Российской Федерации судами общей юрисдикции (в рамках административной юстиции). В настоящее время актуальной становится проблема поиска оптимального соотношения конституционного и административного нормоконтроля в сфере регионального правотворчества с учетом того, что административная юстиция призвана осуществлять проверку административно-управленческих актов, к каковым законы субъектов Российской Федерации не относятся.

Важно при этом учитывать, что законодателем была воспринята правовая позиция КС РФ о том, что по итогам нормоконтрольной деятельности судов общей юрисдикции последние не дисквалифицируют проверяемый

региональный закон, а лишь признают его недействующим. Последнюю точку в этом споре (например, спор регионального законодательного органа с судом общей юрисдикции по поводу судьбы такого закона, признанного недействующим) ставит КС РФ, устанавливая его соответствие или несоответствие требованиям Конституции Российской Федерации. Именно такая правовая позиция впервые была сформулирована КС РФ в Постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П¹². На ее основе в последующем было принято немало решений КС РФ по конкретным законам субъектов Российской Федерации, признанных судами общей юрисдикции недействующими, включая законы Псковской области: например, речь идет о Постановлении КС РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов»¹³. Необходимо также учитывать существенную специфику порядка исполнения нормоконтрольных решений КС РФ, касающихся региональных законов. Юридическое значение таких решений касается не только проверяемого закона конкретного субъекта Российской Федерации, но оно распространяется на все субъекты Федерации, в которых имеют место аналогичные законы.

Таким образом, конституционный нормоконтроль является важнейшей функцией судебной власти по защите основ конституционного строя, гарантированию прав и свобод человека и гражданина, утверждению верховенства Конституции Российской Федерации. При этом приведенными положениями соответствующие характеристики конституционного нормоконтроля, естественно, не ограничиваются.

¹¹ Российская газета. 30 июня 1998 г.

¹² Российская газета. 27 апреля 2000 г.

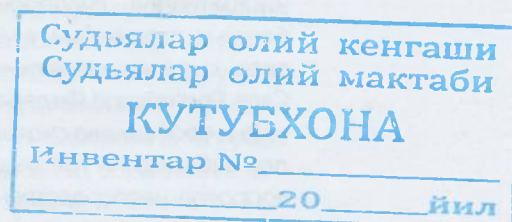
¹³ Российская газета. 18 февраля 2009 г.

Особенности рассмотрения административных дел с кассационными жалобами на судебные решения, вынесенные в порядке главы 21 КАС РФ



Александр Валентинович Городков

Третий кассационный суд общей юрисдикции,
заместитель председателя
г. Санкт-Петербург, Россия
Zkas.priemnaya@mail.ru



Аннотация. В статье отмечается большое правовое значение возможности судебного контроля результатов нормотворчества. С примерами из судебной практики показаны часто встречающиеся трудности определения правового статуса административного истца по делам о нормоконтроле. Высказывается предложение о совершенствовании процедуры кассационного рассмотрения административных дел, связанное с упрощением оформления судебных решений.

Ключевые слова: нормоконтроль, кассация, процессуальное право, судебное решение, унификация

Specifics of the consideration of administrative cases with cassation complaints challenging court decisions, rendered under Chapter 21 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation

Alexander Valentinovich Gorodkov, The Third Cassational Court of General Jurisdiction, Vice-President, St Petersburg, Russia

Abstract. The article stresses great legal importance of the possibility of judicial control over the results of lawmaking process. Using examples from judicial practice, the author shows frequent difficulties in determining the legal status of an administrative plaintiff in cases regarding control over the laws. A proposal is made in order to improve the procedure for the consideration of administrative cases in cassation proceedings related to the simplification of documenting court decisions.

Keywords: control over the laws, cassation, procedural law, court decision, unification

Принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ) упорядочило правовую базу для разрешения административных споров, реально гарантировало гражданам и организациям возможность реализации своих конституционных прав в отношении публичной властью, дало небывалый ранее импульс для развития административной ветви судебной власти. Была образована самостоятельная процессуально-правовая форма, регламентирующая деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению и разрешению административных дел.

Расширилась компетенция судов по защите прав свобод и законных интересов граждан в сфере публичного права, укрепилась специализация судей, рассматривавших дела в составе образованных судебных коллегий по административным делам.

С момента принятия КАС РФ административное судопроизводство стало более совершенным, в чем значительную роль сыграла деятельность Верховного Суда Российской Федерации по накоплению и обобщению судебной практики судов субъектов и требующих разъяснения вопросов, непосредственно возникающих при отправлении правосудия. Принятие постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по основным направлениям судебной деятельности по административным делам дало руководителям разъяснения правоприменителям, способствовало формированию единообразного применения положений законодательства.

Закрепленная в главе 21 КАС РФ возможность оспаривания гражданами нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства, более ярко раскрыла суть административного судопроизводства, которая может выражаться в том, что нарушения прав и свобод конкретного лица рассматриваются с точки зрения не только защиты его частного интереса, но и интересов общества в целом.

С 1 октября 2019 г. начали свою процессуальную деятельность кассационные суды общей юрисдикции, созданные по экстерриториальному принципу, которые

рассматривают кассационные жалобы на судебные решения судов субъектов Федерации соответствующих кассационных судебных округов. Применительно к рассмотрению кассационных жалоб по административным делам был введен процессуально реализован принцип сплошной кассации, обязывающий суд рассматривать все жалобы на вступившие в законную силу судебные решения, которыми административный иск был рассмотрен по существу, в рамках судебного заседания с обязательным извещением сторон. Сторонам предоставлена возможность участвовать в судебном заседании и довести свою позицию до суда кассационной инстанции, что устанавливает новые стандарты отправления правосудия при рассмотрении жалоб на вступившие в законную силу судебные решения, позволяет более эффективно выявлять и устранять судебные ошибки.

Первые результаты работы вновь созданных судов показали несомненную эффективность кассационного правосудия, его востребованность и доступность. Вместе с тем обозначился также ряд правовых и процессуальных вопросов, требующих дополнительного разъяснения и проработки, а также возможного изменения законодательства, касающегося совершенствования процедуры кассационного рассмотрения административных дел.

В соответствии с положениями статьи 208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта недействующим вправе обратиться лишь те лица (организации), которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, а также лица, в отношении которых применены его положения.

Как показывает практика рассмотрения Третьим кассационным судом общей юрисдикции административных дел по главе 21 КАС РФ, у судов по-прежнему возникают трудности, связанные с правильностью определения наличия у заинтересованного лица (организации) права на оспаривание положений нормативного акта.

Так, по одному из дел ООО обратилось в суд с административным иском заявлением о признании недействующим с момента принятия Приложения № 2 к Закону Санкт-Петербурга от 21 декабря

административные дела

единообразное правоприменение

процессуальные вопросы

¹ Российская газета. 11 марта 2015 г.

2005 г. № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга»² в части отнесения земельного участка к определенным функциональным зонам. Общество сошло на то, что на основании договора аренды, заключенного с Комитетом по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, ранее являлось арендатором земельного участка, на котором находится принадлежащее обществу нежилое здание. Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга отказал в предоставлении названного земельного участка в аренду обществу в связи со снятием его с кадастрового учета и образованием трех новых земельных участков, обусловив данные действия положениями вышеупомянутого Закона. По мнению административного истца, нормативный правовой акт в оспариваемой части противоречит имеющим большую юридическую силу положениям части 4 ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации³ и пункта 2 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации⁴, допускающим принадлежность земельного участка только к одной функциональной зоне, и нарушал закрепленное в статье 39⁵ Земельного кодекса право на получение земельного участка в аренду, а также право на использование принадлежащего обществу недвижимого имущества, расположенного на этом земельном участке.

Определением суда первой инстанции, оставленным без изменения решением суда апелляционной инстанции, производство по административному делу было прекращено со ссылкой на отсутствие доказательств нарушения оспариваемым правовым актом прав, свобод и законных интересов административного истца.

Судебная коллегия по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции отменила состоявшиеся судебные акты с направлением административного дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции, указав следующее.

«... Прекращая производство по административному делу, суды исходили из того, что на момент обращения в суд административный истец не являлся арендатором земельного участка, земельный участок снят с кадастрового учета, в связи с чем оспариваемый нормативный правовой акт не регулирует в настоящее время правоотношения, связанные с этим земельным участком, и не содержит положений, с которыми административный истец связывает нарушение своих прав. Между тем данные выводы противоречат имеющимся в действительности обстоятельствам.

Из материалов дела видно, что в сентябре 2018 года ООО обратилось с заявлением о предоставлении в аренду сроком на 49 лет земельного участка с соответствующим кадастровым номером. Уведомлением Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга в марте 2019 года организации было отказано в предоставлении в аренду земельного участка с данным кадастровым номером в связи с прекращением его существования как объекта кадастрового учета с февраля 2019 года. За восстановлением нарушенного в результате применения оспариваемого нормативного правового акта права административный истец обратился в арбитражный суд с исками к Комитету имущественных отношений Санкт-Петербурга об оспаривании действий, связанных с отказом в предоставлении этого земельного участка, а также действий, связанных со снятием земельного участка с кадастрового учета и постановке на кадастровый учет трех новых земельных участков, производство по которому было приостановлено до вступления в законную силу судебных актов как по рассматриваемому делу, так и по другому административному делу о признании недействующим в части постановления правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга»⁵.

Таким образом, административный истец оспаривает нормативный акт, примененный в отношении земельного участка, на котором находилось принадлежащее ему здание и в отношении которого он имел притязания на заключение нового долгосрочного договора аренды.

² Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга № 51 от 23 декабря 2005 г.

³ Российская газета. 30 декабря 2004 г.

⁴ Российская газета. 30 октября 2001 г.

⁵ См.: <https://npa.gov.spb.ru/SpbGovSearch/Document/9415.html>.

кадастровый учет
административный истец
нормативный акт

То есть ООО обладало правом на обращение в суд с административным иском заявлением об оспаривании нормативного правового акта, примененного в отношении общества⁶.

Аналогичные ситуации имели место и по ряду других административных дел, рассмотренных Третьим кассационным судом общей юрисдикции. В связи с неправильным определением судами отсутствия у административного истца права на оспаривание положений нормативных актов и вызванным этим необоснованным прекращением производства судебные решения были отменены с направлением административных дел для рассмотрения по существу в суды первой инстанции.

Так, судом было незаконно прекращено производство по делу об оспаривании нормативных правовых актов в области государственного регулирования цен и тарифов.

Приказом Комитета по тарифам и ценовой политике Ленинградской области от 26 декабря 2015 г. № 523-п «Об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение ООО «Новая водная ассоциация» на 2016 год» были установлены тарифы на питьевую воду для потребителей муниципального образования с 1 января по 31 декабря 2016 г.

14 июня 2019 г. ООО «Якорь» обратилось в суд с административным иском заявлением о признании недействующим данного приказа в части установленного тарифа на питьевую воду для потребителей муниципального образования, указав, что в арбитражном суде рассматривается спор о взыскании задолженности по оплате холодного водоснабжения за период с 30 августа 2015 г. по 20 августа 2018 г., размер которой был рассчитан с учетом тарифа, установленного приказом № 523-п и являющегося, по мнению административного истца, необоснованным. Представитель административного истца ходатайствовал о прекращении производства по делу, ссылаясь на то, что оспариваемый нормативный акт утратил силу в связи с истечением срока его действия и не влечет нарушения чьих-либо прав и свобод.

Определением суда первой инстанции, оставленным без изменения решением суда апелляционной инстанции, производство по административному исковому заявлению было прекращено.

Отменяя судебные решения, судебная коллегия по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции отметила, что, прекращая производство по делу, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемый приказ не нарушает права и законные интересы административного истца, поскольку к данной организации не применялся, факт внедоговорного потребления воды судебным актом не установлен, срок действия тарифов, установленных оспариваемым приказом, истек.

Исходя из положений статей 208, 213 и 215 КАС РФ предметом судебного рассмотрения может быть нормативный правовой акт, который на время его оспаривания является действующим и влекущим нарушение прав, свобод и законных интересов лиц, в отношении которых применен этот акт, а также лиц, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом. В силу части 2 ст. 194, пункта 1 ч. 2 ст. 214 КАС РФ суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Вместе с тем в соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации⁷ основным фактором, определяющим возможность оспаривать нормативный правовой акт в судебном порядке, является не момент утраты его правовой силы, а доказанность факта сохранения свойств нормативности у формально прекратившего свое действие нормативного правового акта и факта нарушения таким актом прав, свобод и законных интересов административного истца. Следовательно, возможность оспорить утративший силу нормативный правовой акт сохраняется до тех пор, пока содержащиеся в нем

⁶ См.: кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 февраля 2020 г. по делу № 88а-2249/2020 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 октября 2015 г. № 2473-О, Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П.

предписания применяются к заинтересованному лицу.

В отношении административного иска оспариваемые положения нормативного акта действовали. По делу, находящемуся на рассмотрении арбитражного суда, размеры задолженности были рассчитаны именно исходя из установленных этим приказом тарифов. Таким образом, в связи с прекращением производства по делу у общества отсутствовала возможность опровержения в рамках арбитражного спора расчета исковых требований. При установленных обстоятельствах производство по административному делу не могло быть прекращено⁸.

В I квартале 2021 года было рассмотрено административное дело, связанное с оспариванием положений постановления правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»⁹.

Граждане оспаривали установленные этим нормативным правовым актом ограничения в той мере, в которой они не допускают организацию и проведение пикетирования, проводимого одним участником на территории Санкт-Петербурга в период с 28 марта по 30 апреля 2020 г. в парках, садах, скверах, посещение гражданами помещений предприятий общественного питания, посещение гражданами детских и (или) спортивных площадок, расположенных на территории Санкт-Петербурга, и др., ссылаясь на то, что оспариваемые нормы нарушают их права на свободу выражения мнений, свободу собраний, свободу передвижений, гарантированные нормами международного права и Конституцией Российской Федерации¹⁰, противоречат положениям Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹¹ и других нормативных правовых актов.

⁸ См.: кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 24 марта 2020 г. по делу № 88а-5316/2020 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См.: <https://npa.gov.spb.ru/SpbGovSearch/Document/37516.html>.

¹⁰ См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

¹¹ Российская газета. 23 июня 2004 г.

Суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований, с которым согласился суд кассационной инстанции.

По решению Всемирной организации здравоохранения 30 января 2020 г. эпидемиологической ситуации, вызванной вспышкой новой коронавирусной инфекции (COVID-2019), присвоен уровень международной опасности, объявлена чрезвычайная ситуация международного значения, с 11 марта 2020 г. ситуация признана пандемией.

Оспариваемыми нормами были временно установлены обязательные правила поведения, ограничивающие возможность непосредственных контактов между гражданами и взаимодействие между ними через предметы, которые могут быть источником распространения инфекции.

Постановление от 13 марта 2020 г. № 121 в оспариваемой части было принято правительством Санкт-Петербурга в пределах его полномочий по введению ограничительных мер и установлению обязательных для исполнения правил поведения при введении режима повышенной готовности с соблюдением требований федерального законодательства.

Доводы административных истцов о нарушении их прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации, нормами международного права и другими законами, на которые они ссылались в обоснование заявленных требований, не были приняты судами во внимание, поскольку введенные оспариваемым постановлением ограничения не могли рассматриваться как нарушающие права и свободы человека и гражданина в связи с тем, что были направлены на предотвращение распространения на территории Санкт-Петербурга новой коронавирусной инфекции, которая могла повлечь значительные человеческие жертвы, в целях защиты жизни и здоровья людей.

Ссылка административных истцов на то, что они сами вправе определять приоритетные для себя права, признана несостоятельной, поскольку осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, которые подвергаются риску заражения в случае несоблюдения гражда-

обязательные правила
введение режима
соблюдение требований

нами и организациями ограничительных мер, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19)¹².

Применительно к вопросам кассационного рассмотрения жалоб на вступившие в законную силу судебные решения по административным делам хотелось бы обратить внимание на следующие обстоятельства.

Установление положениями КАС РФ возможности кассационного обжалования вступивших в законную силу судебных решений только после полноценной реализации несогласной стороной права на апелляционное обжалование и получения решения суда второй инстанции с правовой точки зрения обеспечивает большую степень защиты прав граждан, большую тщательность проверки судебного решения первой инстанции.

Апелляционное рассмотрение административного дела позволяет дополнительно проверить правильность как установления судом обстоятельств дела, так и применения правовых норм, в том числе обоснованность при принятии решения дискреционной деятельности суда в целях полноценной реализации задач правосудия.

Спорные правовые или процессуальные обстоятельства получают дополнительную аргументацию суда второй инстанции – либо дополняющую и усиливающую мотивацию суда первой инстанции, либо опровергающую ее (в последнем случае судебные решения отменяются или изменяются).


Полномочия суда кассационной инстанции определены положениями статьи 329 КАС РФ. Согласно требованиям ее частей 2 и 3 в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования норм материального и процессуального права судами, рассматривавшими административное дело. При этом суд кассационной инстанции не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверно-

сти или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими и определять, какой судебный акт должен быть принят при новом рассмотрении административного дела.

С учетом данных положений представляется теоретически обоснованным законодательное закрепление вынесения мотивированного кассационного определения лишь в случаях, предусмотренных пунктами 2–5 ч. 1 ст. 329 КАС РФ, т.е. когда принимается решение, требующее непосредственной мотивации, – об отмене или изменении постановлений нижестоящих судебных инстанций.

При принятии решения об оставлении судебного акта первой или апелляционной инстанции без изменения с учетом приведенных выше полномочий суда кассационной инстанции судебная коллегия, проверив в судебном заседании материалы дела и выслушав выступления сторон, фактически признает соответствующей требованиям закона аргументацию и мотивацию спорных обстоятельств, данную судами нижестоящих инстанций. Вынесение в этом случае мотивированного кассационного определения, содержащего фактическое повторение мотивировки судов первой и апелляционной инстанций, представляется процессуально нецелесообразным.

Производство в кассационной инстанции по уголовным, гражданским и административным делам с учетом специфики пересмотра судебных решений, вступивших в законную силу и обращенных к исполнению (а нередко уже исполненных), невозможности на данной стадии установления новых обстоятельств и исследования новых доказательств должно иметь признаки унификации как в процессуальном, так и в организационном отношении. Каковыми в настоящее время являются отказ от ведения протокола судебного заседания, постепенная цифровизация процесса и документооборота.

Возможность вынесения кассационных определений без приведения мотивировки в случаях оставления судебных решений без изменения позволит сделать еще один шаг к рационализации судебной деятельности, сократит сроки рассмотрения дел, что отвечает целям и задачам правосудия. 

спорные обстоятельства

мотивированное определение

цифровизация процесса

¹² См.: кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 10 февраля 2021 г. по делу № 88а-2092/2020 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

Право на оспаривание нормативного правового акта: доктрина и практика



Эдуард Юрьевич Ермаков
Алтайский краевой суд,
председатель
г. Барнаул, Россия
kraevoy.alt@sudrf.ru

Аннотация. Работа посвящена анализу важнейшего элемента правового регулирования – судебному нормоконтролю и одной из ключевых проблем, возникающих как в теории, так и в практической деятельности судов общей юрисдикции при рассмотрении соответствующей категории дел, а именно критериям определения наличия или отсутствия у лица, обращающегося в суд, права на оспаривание нормативного правового акта. В статье отражены историческая последовательность регулирования данного вопроса в законодательстве, формирование научных взглядов, противоречивость соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Обращено внимание на позитивные изменения, связанные с расширением объема права на обращение в суд с административным иском заявлением отдельных субъектов публично-правовых отношений, что в полной мере коррелируется с провозглашаемыми в Российской Федерации конституционно-правовыми ценностями.

Ключевые слова: конституционные права и свободы человека и гражданина, судебный нормоконтроль, критерии допустимости административного искового заявления, право лица на оспаривание правового акта, конституционное и административное судопроизводство, оспаривание нормативных правовых актов, равный доступ к правосудию, стадии судопроизводства

The right to challenge a statutory act: doctrine and practice

Eduard Yurievich Ermakov, Altai Territorial Court, President, Barnaul, Russia

Abstract. The article is dedicated to the analysis of one of the most important elements of legal regulation – judicial control over the laws, as well as one of the key problems, occurring both in theory and practical activity of courts of general jurisdiction in hearing the specific category of cases, namely, the criteria of whether the person applying to the court has the right to challenge a statutory act. The article reflects the historical sequence of legal regulation in this matter, formation of scientific views, contradiction of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation. The attention is attracted to the positive changes, connected with expansion of the scope of rights to file an administrative lawsuit by certain subjects of public relations, which fully correlate with constitutional law values, proclaimed in Russia.

Keywords: constitutional human and civil rights, judicial control over the laws, criteria of admissibility of an administrative lawsuit, right of a person to challenge a statutory act, constitutional and administrative judicial proceedings, challenge of statutory acts, equal access to justice, stages of judicial proceedings.

Вот уже почти три десятилетия Российская Федерация идет по пути утверждения и развития в своей правовой системе судебного нормоконтроля — процессуальной деятельности судов общей юрисдикции по проверке нормативных правовых актов и норм права на соответствие нормативным правовым актам и нормам права, имеющим большую юридическую силу. Особую динамику этот институт приобрел с введением в действие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее — КАС РФ), о чем красноречиво свидетельствует статистика последних лет. Так, если в 2018 году Алтайским краевым судом по первой инстанции было рассмотрено 136 административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, то в 2019 году данный показатель составил 178 дел. При этом в 2018 году было удовлетворено полностью или в части 87,5% заявленных требований, а в 2019 году — 79,2%. По объективным причинам, связанным с пандемией новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), в 2020 году таких дел рассмотрено несколько меньше — 85, при этом что удовлетворены частично или полностью 48,2% соответствующих административных исков.

Для правового регулирования судебного нормоконтроля важную роль играют критерии для определения судом наличия или отсутствия права на оспаривание конкретного правового акта. Длительное время, в период действия главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации² (далее — ГПК РФ), эти критерии были несколько размыты, недостаточно четко сформулированы: часть 5 ст. 251 ГПК РФ закрепляла, что в заявлении необходимо указать, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются актом или его частью, а пункт 1 части 1 ст. 134 ГПК РФ предусматривал отказ в принятии заявления в случае, если оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя.

В то же время, по мнению ряда исследователей, при обращении в суд права заявителя не просто должны затрагиваться оспариваемым актом. Необходимым условием для получения судебной защиты является статус субъекта спорных правоотношений³. На сегодняшний день в КАС РФ установлены достаточно четкие и объективные критерии для определения судом наличия или отсутствия права на оспаривание нормативного правового акта у заинтересованного гражданина или организации⁴. Часть 1 ст. 208 КАС РФ предусмотрено, что с административным иском о признании нормативного правового акта недействующим вправе обратиться только то лицо, к которому применен рассматриваемый акт, а также лицо, которое является субъектом отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом.

При этом в пункте 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁵ особо отмечается, что в административном иске, содержащем требования об оспаривании нормативного правового акта или акта, который обладает нормативными свойствами, необходимо указывать сведения о том, какие именно права, свободы и законные интересы нарушены или потенциально могут быть нарушены спорным актом, или о том, что существует реальная угроза их нарушения. Вместе с тем, если из содержания заявления и (или) прилагаемых к нему документов будет следовать, что административный истец не выступает в качестве субъекта

конституционные права
судебный нормоконтроль
содержание заявления

¹ Российская газета. 11 марта 2015 г.

² Российская газета. 20 ноября 2002 г.

³ См.: Двигун М.А. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты гражданских прав. Абакан, 2013. С. 53–54.

⁴ См.: Иванова И.А. О некоторых вопросах правового регулирования института судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве // Административное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 38–39.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.

отношений, регулируемых спорным актом, либо рассматриваемый акт не может нарушать или иным образом затрагивать его права, свободы и законные интересы, судья отказывает в принятии такого административного искового заявления к производству.

В то время как условия обращения с административными исками уже не вызывают сомнений, на практике ответ на вопрос о том, какие процессуальные последствия должны наступить в случае, если в административном исковом заявлении оспаривается закон, который никаким образом не затрагивает права и свободы подавшего его лица, нельзя назвать однозначным.

Так, в Определении от 24 января 2006 г. № 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»⁶ Конституционный Суд Российской Федерации указал, что положения, содержащиеся в названной норме, в нормативном единстве с частью 1 ст. 246 и частью 1 ст. 251 ГПК РФ по их конституционно-правовому смыслу не предполагают отказ суда в принятии заявления о признании принятого и опубликованного в надлежащем порядке нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица противоречащим закону полностью или в части, если заявитель считает, что этим актом нарушаются права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации⁷, законами и другими нормативными правовыми актами.

В данном случае Конституционный Суд Российской Федерации, по существу, подтвердил свои правовые позиции относительно толкования пункта 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, изложенные в Определении от 8 июля 2004 г. № 238-О⁸. То есть, с точки зрения

Конституционного Суда Российской Федерации, на стадии принятия заявления о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части определение судьи об отказе в его принятии по основанию, предусмотренному пунктом 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, неправомерно, если, по мнению заявителя (не имеет значения, кого именно — гражданина или организации, и насколько обоснованно это мнение), оспариваемый акт нарушает его права и свободы. Оценивать такие доводы допустимо лишь после возбуждения дела и назначения судебного заседания.

Нельзя сказать, что суды общей юрисдикции безоговорочно восприняли такой подход. Достаточно отме-



С административным иском о признании нормативного правового акта недействующим вправе обратиться только то лицо, к которому применен рассматриваемый акт, а также лицо, которое является субъектом отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом

тить, что Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»⁹ целиком восприняло сущность и содержание пункта 14 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»¹⁰. Несмотря на доводы Конституционного Суда Российской Федерации, в КАС РФ, вступившем в силу в 2015 году, вышеуказанное процессуальное основание отказа в принятии административного иска закреплено так же, как и ранее действовавшее правило ГПК РФ. На-

⁶ Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

⁷ См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

⁹ Российская газета. 18 декабря 2007 г.

¹⁰ Российская газета. 25 января 2003 г.

конец, вышеупомянутое Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 окончательно утвердило многолетнюю практику судов общей юрисдикции.

Но может ли это означать отсутствие препятствий для судей, чтобы на стадии принятия заявления разрешить вопрос о том, затрагивает ли оспариваемый нормативный акт права заявителя? Юридическая природа постановлений высшей судебной инстанции России по вопросам судебной практики в сфере нормоконтроля (равно как и в любой другой области правоотношений) будет до той поры требовать дополнительного анализа, пока статус судов общей юрисдикции и высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции (т.е. Верховного Суда Российской Федерации, как это предполагается в статье 126 Конституции Российской Федерации) в той же сфере, не получит законченного законодательного оформления, а соотношение позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации не будет окончательно урегулировано.

Право на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части принадлежит также и другим субъектам публичных правоотношений. Соответствующими полномочиями еще в силу ГПК РФ были наделены Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования. Положения об этих субъектах воспроизведены в статье 208 КАС РФ с некоторыми изменениями.

Дело в том, что согласно ранее действовавшей статье 251 ГПК РФ названные выше субъекты имели право обратиться в суд с заявлением о признании недействующим полностью или в части принятого и опубликованного в установленном порядке норматив-

ного правового акта только по мотиву нарушения их компетенции. Возникал вопрос: означает ли формулировка части 2 ст. 251 ГПК РФ невозможность оспаривания этими органами и должностными лицами нормативных актов по иным основаниям? Несомненно, что Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования обеспечивают практически все имеющиеся права человека и гражданина, соответственно, закон, регламентирующий право на обращение в суд, должен исходить именно из перечисленных функций, а не только из возможного нарушения компетенции.

Это мнение было в итоге воспринято в виде части 3 ст. 208 КАС РФ, устанавливающей, что с административным иском по признанию нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта России или местным референдумом, недействующим полностью или в части в суд может обратиться лицо, замещающее должность прокурора в пределах своей компетенции, а также Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, которые полагают, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан. Именно действующая формулировка является наиболее правильной и позволяет указанным выше субъектам более полно защищать права граждан.

Нельзя не обратить внимания на то, что право Президента Российской Федерации на обращение в суд общей


процессуальный кодекс

исполнительная власть

принципы нормоконтроля

юрисдикции с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, если он принят Правительством Российской Федерации, предусмотренное как ранее действовавшей частью 2 ст. 251 ГПК РФ, так и ныне действующей частью 3 ст. 208 КАС Российской Федерации, не согласуется с положениями части 3 ст. 115 Основного закона Российской Федерации, согласно которым постановления и распоряжения высшего органа исполнительной власти страны, т.е. Правительства Российской Федерации, в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации¹¹. Разрешение такого публично-правового спора в судебном порядке, с одной стороны, посвящает на конституционно-правовую природу взаимоотношений между высшими органами исполнительной власти, хотя, с другой стороны, тем самым подчеркивается роль и значение судебной власти, что в случае обраще-

ния Президента Российской Федерации именно в суд позволяет избежать прямой конфронтации властных органов и дестабилизировать их работу. Но вне зависимости от изложенных аргументов представляется целесообразным устранить данное противоречие, возможно даже путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации.

В целом на основании вышеизложенного необходимо сделать вывод о том, что последовательное совершенствование на практике критериев наличия или отсутствия права на оспаривание в судебном порядке конкретного нормативного правового акта привело к их максимально правильному закреплению в действующем законодательстве. Именно существующий на сегодняшний день подход законодателя призван обеспечить подлинную реализацию конституционных прав граждан на обращение в суд и возможность превентивной защиты конституционных прав и свобод от незаконных правовых актов. Вместе с тем отдельные процессуальные аспекты данного вопроса, обозначенные в настоящей статье, требуют соответствующих корректировок действующего законодательства. 

¹¹ См. Гаджиев Г.А., Гаджиев А.Г. Общие принципы судебного нормоконтроля. М., 2005. С. 98–99.



Судья

Ближайшие темы номеров:

- Уголовный процесс
- Суд присяжных
- Недропользование
- Охрана и использование воздушного пространства
- Защита и использование водных объектов

Уважаемые читатели!

Статьи и материалы, а также предложения актуальных тем, требующих своего освещения в следующем году, направляйте на электронный адрес редакции info@zhurnalsudya.ru

С правилами оформления предоставляемой на публикацию статьи можно ознакомиться на сайте www.zhurnalsudya.ru в разделе АВТОРАМ.

Принципы права как критерии судебного нормоконтроля



Наталья Анатольевна Бурашникова

Тамбовский областной суд,
заместитель председателя,
кандидат юридических наук
г. Тамбов, Россия
oblsud.tmb@sudrf.ru

Аннотация. В статье анализируются критерии судебной оценки законности нормативных правовых актов. Раскрывается содержание основных принципов правового регулирования, применяемых судами общей юрисдикции в порядке абстрактного нормоконтроля в административном судопроизводстве. На основании изучения практики рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации административных дел об оспаривании нормативных правовых актов автор приходит к выводу о формировании высшим судебным органом Российской Федерации целостной доктрины судебного нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, которая в целях обеспечения законности правосудия и единства правоприменения нуждается в законодательном закреплении.

Ключевые слова: административное судопроизводство, судебный нормоконтроль, судебная доктрина, принципы правового регулирования, критерии оценки законности нормативных правовых актов

The principles of law as the criterion of judicial control over the laws

Natalia Analtolyevna Burashnikova, Tambov Regional Court, Vice-President, Candidate of Laws, Tambov, Russia

Abstract. The article analyzes the criteria of judicial assessment of the legitimacy of statutory acts. It discloses the essence of main principles of legal regulation used by courts of general jurisdiction as a tool of control over the laws in abstractio in administrative proceedings. Based on the examined judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation on administrative cases of challenging the statutory acts, the author comes to the conclusion, that the main judicial body of the Russian Federation has formed the coherent doctrine of judicial control over the laws, executed by courts of general jurisdiction, which, in order to ensure the legitimacy of lawmaking and uniformity of implementation, requires to be enshrined in legislation.

Keywords: administrative judicial proceedings, judicial control over the laws, judicial doctrine, principles of legal regulation, criteria of assessment of the legitimacy of statutory acts

Судебный контроль наряду с судебной защитой является одной из важнейших функций судебной власти, которая помогает поддерживать баланс между различными ветвями государственной власти и обеспечивать соблюдение и защиту прав личности.

В настоящей работе исследуются особенности судебного нормоконтроля, которые наряду с Конституционным Судом Российской Федерации осуществляют суды общей юрисдикции, и прежде всего критерии судебной проверки, применяемые судами общей юрисдикции при осуществлении нормоконтроля, основания для признания нормативных правовых актов недействующими.

Анализируя сущность судебного нормоконтроля в судах общей юрисдикции, исследователи, как правило, говорят о проверке законности нормативных правовых актов. Подробный анализ предмета судебного нормоконтроля приведен в монографии С.В. Никитина, определяющего его как разновидность государственного контроля за законностью правовых актов¹.

И действительно, нормативные правовые акты оцениваются судами в первую очередь с точки зрения их законности. Принцип законности, предполагающий в том числе недопустимость издания в Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации² и закону, является универсальным принципом права.

Вместе с тем сразу же возникает вопрос о том, что же должно включаться в содержание понятия законности применительно к оценке нормативных правовых актов. По каким критериям суды оценивают соответствие акта закону или иному акту большей юридической силы?

В общем виде эти критерии определены в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации³ (далее – КАС РФ), и на первый взгляд их содержание вопросов не вызывает. Так, в соответствии с частью 8 ст. 213 КАС РФ суд в порядке нормоконтроля проверя-

ет, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия принявшего органа; форму и вид нормативного правового акта; процедуру его принятия; правила введения в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации и вступления в силу. Кроме того, суд осуществляет проверку соответствия содержания оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Следует отметить, что положения КАС РФ в этом случае являются чрезвычайно прогрессивными в сравнении с ранее действовавшими нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации⁴, часть 2 ст. 253 которого указывала в качестве общего основания для признания нормативного правового акта недействующим только на противоречие его федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, не раскрывая того, в чем может выражаться такое противоречие и что конкретно подлежит проверке – содержание акта, процедура его принятия, полномочия органа и т.д.

В то же время правоприменительная практика судов общей юрисдикции в области нормоконтроля показывает, что понятие законности, с точки зрения которой суды проверяют нормативные правовые акты, является более широким, нежели это закреплено в КАС РФ, и предметом судебной проверки служит не только формальное соответствие содержания оспариваемого акта актам, обладающим большей юридической силой, но и соблюдение при его принятии основополагающих принципов права.

Все те базовые принципы права, которые сформулированы в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, а также содержатся в нормах международного права (справедливость, равенство, соразмерность, правовая определенность, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, принцип обеспечения баланса публичных и частных интересов), в судебной практике являются критериями оценки законности нормативных правовых актов.

¹ См.: Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М., 2010. С. 2.

² См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

³ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ Российская газета. 20 ноября 2002 г.

доверие граждан
баланс интересов
критерии законности

Такой вывод можно сделать уже из положений Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁵, пункт 35 которого говорит о необходимости проверки содержания оспариваемого акта с точки зрения его определенности, а если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, они признаются недействующими. Таким образом, суды, руководствуясь данными разъяснениями высшего судебного органа, обязаны проверять содержание нормативного правового акта на соответствие его критерию правовой определенности, предполагающего исключение из нормативного регулирования положений, допускающих возможность их неопределенного применения либо двойного толкования.

Практика рассмотрения дел в порядке нормоконтроля показывает, что этот критерий активно применяется судами общей юрисдикции и прежде всего Верховным Судом Российской Федерации, а несоответствие нормативного правового акта принципу правовой (формальной) определенности служит самостоятельным основанием для признания его недействующим.

Так, Апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации (далее также – Коллегия) от 17 мая 2016 г. № АПЛ16-142⁶ было отменено решение Верховного Суда Российской Федерации, принятое им по первой инстанции, и частично признано недействующим Приложение № 2 к Правилам перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 272⁷.

Принимая такое решение, Коллегия исходила из сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 15 июля 1999 г.

№ 11-П⁸, от 11 ноября 2003 г. № 16-П⁹ и от 21 января 2010 г. № 1-П¹⁰ положений о том, что правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит, к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

При рассмотрении дела Коллегия пришла к выводу, что совместное применение в юридической конструкции положений оспариваемого нормативного правового акта противоречит принципу правовой определенности, поскольку формирует неоднозначный смысл этих норм, их двусмысленное и противоречивое содержание. Неясность и двусмысленность изложения нормы делает невозможным ее неукоснительное применение владельцами соответствующих транспортных средств, а также допускает возможность неограниченного субъективного усмотрения в процессе правоприменения, что создает условия для применения необоснованно повышенного тарифа на грузоперевозки для транспортных средств. Факт произвольного применения оспариваемых положений подтверждается тем, что Министерством транспорта Российской Федерации подготовлено письмо в адрес Федеральной службы по надзору в сфере транспорта с разъяснениями о порядке применения этих положений.

Таким образом, само по себе нарушение принципа правовой определенности послужило основанием для признания оспариваемого нормативного акта недействующим.

Развивая применение этого принципа в судебной практике, суды общей юрисдикции распространяют критерии определенности на требования не толь-

⁵ Российская газета. 15 января 2019 г.

⁶ Бюллетень ВС РФ. 2017. № 3.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 17. Ст. 2407.

⁸ СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 46. Ч. 2. Ст. 4509.

¹⁰ СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699.

двойное толкование

правовая определенность

абстрактный нормоконтроль

нок правовой норме, но и к содержанию нормативного правового акта в целом, исходя из того, что принятие акта с неопределенным содержанием не позволяет достичь целей правового регулирования.

Так, судебная коллегия по административным делам Тамбовского областного суда, отменяя решение районного суда и признавая недействующим постановление органа местного самоуправления об установлении публично-сервитута, указала, что оспариваемое постановление не определяет конкретных границ части земельного участка, обремененного публичным сервитутом, не содержит описания этой части, что допускает неоднозначное толкование содержания постановления и свободу усмотрения неопределенного круга лиц при определении границ и местоположения части земельного участка, обремененного сервитутом, в том числе при внесении сведений о границах в Единый государственный реестр недвижимости, и носит неопределенный характер. С учетом изложенного коллегия пришла к заключению о несоответствии содержания оспариваемого постановления общеправовому критерию определенности и о признании его недействующим, поскольку его содержание может вызывать неоднозначное толкование относительно границ и местоположения части земельного участка, обремененной сервитутом¹¹.

Анализируя практику осуществления судами общей юрисдикции абстрактного нормоконтроля в порядке административного судопроизводства, следует отметить, что при проверке законности нормативных правовых актов активно применяются тесно связанный с принципом правовой определенности принцип равенства всех перед законом и судом и вытекающий из него принцип недискриминации, предполагающий единство правового регулирования в отношении субъектов, относящихся к одним и тем же социальным группам, недопустимость дискриминации кого-либо из членов социума.

¹¹ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 10 марта 2021 г. по делу № 2а-1279/2020, 33а-612/2021 // Архив Тамбовского областного суда. 2021.

Одним из примеров применения данного принципа может служить рассмотренное Верховным Судом Российской Федерации дело, в котором гражданкой оспаривалось положение пункта 4.2 Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 328¹², которым предусматривалась возможность следования к месту лечения авиационным транспортом при наличии у инвалида, в том числе ребенка-инвалида, заболевания или травмы спинного мозга. Гражданка, являющаяся матерью ребенка, инвалидность которого не была связана с заболеванием спинного мозга, ссылалась на дискриминационный характер оспариваемого предписания.

Отказывая в удовлетворении иска, Верховный Суд Российской Федерации дал оценку оспариваемому предписанию в том числе с точки зрения соблюдения принципа равенства всех перед законом и судом и вытекающего из него принципа недискриминации и указал, что «бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения входит в состав набора социальных услуг, предоставляемых гражданам, и является мерой государственной социальной помощи. Возможность следования к месту лечения авиационным транспортом инвалида, в том числе ребенка-инвалида, при наличии у него заболевания или травмы спинного мозга не может рассматриваться как носящая дискриминационный характер и нарушающая права детей-инвалидов, имеющих заболевания или травмы, не связанные с заболеваниями или травмами спинного мозга. Гарантируя одинаковые права и обязанности для лиц, относящихся к одной категории субъектов права, конституционный принцип равенства не исключает возможность установления объективно обусловленных различий в правовом регулировании, на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в Определениях от 15 июля 2010 г. № 1000-О-О, от 16 декабря 2010 г. № 1638-О-О, от 21 но-

¹² Российская газета. 16 февраля 2005 г.

принцип недискриминации

социальные услуги

оспариваемое предписание

ября 2013 г. № 1772-О, от 26 мая 2016 г. № 975-О»¹³.

Во взаимосвязи с принципом правовой определенности находится и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм.

Данный принцип был сформулирован Конституционным Судом Российской Федерации в том числе в Постановлении от 24 мая 2001 г. № 8-П¹⁴, в котором, рассматривая вопрос о конституционности отдельных положений Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 131-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»¹⁵, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что по смыслу положений статей 1, 2, 6, 18, 55 Конституции Российской Федерации федеральный законодатель, закрепляя право граждан на получение выплат такого характера, как жилищная субсидия, и определяя условия его возникновения, вправе вносить изменения в ранее установленные правила предоставления жилищных субсидий. Однако изменение законодателем ранее установленных условий предоставления жилищных субсидий, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, нуждающихся в этих субсидиях и рассчитывающих на их получение, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям, в том числе при решении вопроса о выборе места жительства и работы.

¹³ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 июня 2018 г. № АКПИ18-378 // Бюллетень ВС РФ. № 9. 2019.

¹⁴ СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

¹⁵ Российская газета. 31 июля 1998 г.

Несоблюдение этого принципа послужило основанием для признания не соответствующими Конституции Российской Федерации положений Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 131-ФЗ в той части, в какой предусмотренное ими требование о наличии минимального 15-летнего стажа работы (времени проживания) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающего право на получение жилищных субсидий, предоставляемых за счет средств федерального бюджета, распространяется на граждан, которые в соответствии с ранее действовавшим законодательством приобрели такое право при наличии стажа работы в указанных районах и местностях не менее 10 лет.

Названный конституционный принцип последовательно поддерживается решениями судов общей юрисдикции, и его соблюдение при принятии нормативных правовых актов также является предметом судебной проверки.

Так, Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2007 г. № ГКПИ07-627 признан недействующим пункт 7 Празил установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 789¹⁶, в части, исключающей возможность освидетельствования пострадавшего в учреждении медико-социальной экспертизы при представлении вместо акта о профессиональном заболевании иного документа, подтверждающего профессиональный характер заболевания, выданного в соответствии с порядком, действовавшим до 6 января 2000 г., т.е. до вступления в силу Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»¹⁷.

В обоснование решения Верховный Суд, проверяя оспариваемый акт на соответствие принципу поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, исходил из того, что «новое правовое регулирование не может

¹⁶ Российская газета. 31 октября 2000 г.

¹⁷ Российская газета. 12 августа 1998 г.

в произвольном порядке отменять выданные до вступления в действие нового Закона документы о признании пострадавшими в результате профессиональных заболеваний и тем самым – отрицать приобретенное этими лицами право на последующее возмещение вреда»¹⁸.

Следующим принципом, которым также руководствуются суды общей юрисдикции как критерием проверки нормативных правовых актов, является принцип справедливости. Конституционный Суд последовательно проводит его в ряде постановлений как важнейший принцип правового регулирования, отражая его как принцип справедливости¹⁹, принцип правовой справедливости²⁰, а в ряде последних постановлений – как принцип социальной справедливости²¹. Этот принцип в его единстве и многогранности также входит в систему критериев оценки законности нормативных правовых актов судами общей юрисдикции.

Примером может служить рассмотренное Верховным Судом Российской Федерации дело, в котором, отказывая в административном иске о признании недействующим абзаца второго п. 8 Порядка организации деятельности по предоставлению военным служащим – гражданам Российской Федерации жилых помещений в собственность бесплатно, утвержденного приказом министра обороны Российской Федерации от 25 января 2016 г. № 20²², Верховный Суд указал, что «воспроизведенное в оспариваемой норме требование п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» о предоставлении военными служащими при получении жилого помещения по избранному месту жительства документов об освобождении жилого помещения основано на вытекающем из Конституции Российской Федерации принципе социальной спра-

ведливости, направлено на предотвращение необоснованного сверхнормативного предоставления государственного и муниципального жилья и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права военнослужащих»²³. В связи с изложенным доводы жалобы о нарушении абзацем вторым п. 8 Порядка конституционных прав административного истца были признаны несостоятельными.

И по другим делам, рассмотренным Верховным Судом Российской Федерации, можно также проследить последовательное применение данного принципа. Например, отменяя решение Верховного Суда Республики Ингушетия и отказывая в удовлетворении иска о признании недействующим приказа МВД по Республике Ингушетия от 27 сентября 2016 г. № 501 «О внесении изменений в Положение о комиссии по рассмотрению документов для оформления и выдачи удостоверений ветерана боевых действий», Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что «оспариваемые положения дополняют полномочия комиссии деятельностью по проверке и пересмотру материалов, послуживших основанием для оформления и выдачи удостоверений ветерана боевых действий, организация работы по аннулированию и изъятию необоснованно выданных удостоверений ветерана боевых действий, а также по прекращению в установленном порядке ежемесячной денежной выплаты в случае утраты оснований для получения удостоверения ветерана боевых действий».

При этом предоставление МВД по Республике Ингушетия оспариваемым актом указанных полномочий обусловлено наличием у административного ответчика обязанности по осуществлению проверки законности оснований для выдачи удостоверения ветерана боевых действий и направлено на исключение случаев необоснованной выдачи такого удостоверения, а равно на выявление ответствующим правовым статусом граждан без достаточных законных оснований. Таким образом, данная деятельность ко-

¹⁸ Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П // Российская газета. 26 апреля 2017 г.

²⁰ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 2-П // Российская газета. 4 февраля 2004 г.

²¹ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 г. № 39-П // Российская газета. 19 декабря 2019 г.

²² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 23.

²³ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № ВКА-ПИ16-51 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

административный истец
законные основания
Судебная коллегия

миссии не носит произвольного характера, а направлена на обеспечение соблюдения требований законодательства, принципов социальной справедливости, формального равенства и недопустимости злоупотребления правом»²⁴.

Тесно связан с рассматриваемыми принципами права и правового регулирования принцип обеспечения баланса публичного и частного интересов. Он также входит в систему критериев, которые проверяются общими судами при осуществлении нормоконтроля в различных сферах правового регулирования. Так, Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2018 г. № 12-АПГ18-5 было отменено решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 30 июля 2018 г. и признан частично недействующим Порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Республики Марий Эл, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и предоставленные в аренду без проведения торгов, утвержденный постановлением Правительства Республики Марий Эл от 7 июля 2015 г. № 372. В обоснование выводов о незаконности нормативного правового акта Верховный Суд Российской Федерации сослался на то, что «само по себе пояснение необходимости повышения ставки в связи с выравниванием доходов бюджета, при отсутствии оценки доходности земельных участков, не свидетельствует об обеспечении баланса частных и публичных интересов и о соблюдении принципа экономической обоснованности при принятии оспариваемой нормы»²⁵.

И конечно же, рассматривая систему принципов правового регулирования как критериев судебной оценки законности нормативных правовых актов, нельзя не упомянуть принцип соразмерности (пропорциональности), который прежде всего выполняет функцию защиты сферы индивидуальных прав и свобод

от необоснованного и чрезмерного вмешательства государства и предполагает соответствие степени вмешательства в частные права целям, необходимым для защиты основных ценностей демократического общества, соответствие применяемых средств разумной цели.

Примером применения этого принципа в порядке судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве может служить Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2019 г. № 48-АПА19-2, в котором Верховный Суд Российской Федерации, проверяя законность решения Совета депутатов Красногорского городского поселения Еманжелинского муниципального района Челябинской области от 28 ноября 2013 г. № 255/1 «Об отмене ежемесячной доплаты к трудовой пенсии гражданам Российской Федерации, осуществляющим полномочия главы Красногорского городского поселения, депутата Совета депутатов Красногорского городского поселения на постоянной основе», пришел к выводу «о несоблюдении органом местного самоуправления при принятии оспариваемого акта принципа разумной соразмерности используемых средств и преследуемой цели, вытекающего из конституционных принципов справедливости и равенства, указав, что устанавливаемый органами местного самоуправления ими правовой механизм реализации права муниципальных служащих на пенсионное обеспечение за выслугу лет, включая порядок выплаты назначенных им пенсий, не должен допускать чрезмерного ограничения прав и свобод граждан. При этом предоставление органам местного самоуправления достаточно широкой свободы усмотрения при принятии муниципальных правовых актов по вопросам дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих не означает, что они могут действовать произвольно. Устанавливаемый ими правовой механизм реализации права на пенсионное обеспечение муниципальных служащих за выслугу лет, включая порядок выплаты назначенных им пенсий, не должен допускать чрезмерного ограничения прав и свобод граждан»²⁶.

²⁴ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17 августа 2018 г. № 26-КГ18-22 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, даже по результатам достаточно общего анализа решений Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции усматривается, что исследуемый судами в порядке нормоконтроля критерий законности нормативных правовых актов имеет широкое содержание. Проверка законности нормативных правовых актов в порядке административного судопроизводства предполагает не только установление соответствия полномочий, процедуры принятия и обнародования акта его содержания требованиям нормативных правовых актов, обладающих большей юридической силой. В предмет проверки судов в порядке нормоконтроля входит и соответствие оспариваемого акта принципам права и правового регулирования, закрепленным в Конституции Российской Федерации, и нормам международного права. Такие общеправовые принципы, как справедливость, равенство, соразмерность, правовая определенность, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, принцип обеспечения баланса публичных и частных интересов перешли из доктрины конституционного нормоконтроля в сферу применения судами общей юрисдикции. И несмотря на отсутствие формального закрепления в законе в качестве критериев судебной проверки, они активно используются судами при разрешении споров о законности нормативных правовых актов.

Полагаем, что в настоящее время Верховным Судом Российской Федерации во множестве судебных актов на основании позиций Конституционного Суда Российской Федерации сформирована целостная доктрина судебного абстрактного нормоконтроля в административном судопроизводстве, которая предполагает проверку законности нормативных правовых актов в широком смысле этого понятия, включающем проверку соответствия актов важнейшим принципам права.

Представляется также, что в целях обеспечения единства правоприменительной практики и разумного баланса в сфере нормативно-правового регулирования сформулированные высшими судами критерии судебной проверки нормативных правовых актов нуждаются в нормативном закреплении. Доктрина

судебного нормоконтроля должна найти свое отражение не только в правоприменительной практике. Подходы судов к оценке нормативных правовых актов должны быть понятны не только правоприменителям, но и законодателю и иным субъектам нормотворческой деятельности.

Как промежуточный вариант разрешения сложившейся ситуации возможно разъяснение системы принципов правового регулирования как критериев судебного нормоконтроля Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, с тем чтобы они были понятны как законодателю при принятии нормативных правовых актов, так и судам при рассмотрении вопроса об их законности в порядке главы 21 КАС РФ.

Полагаем также, что статья 213 КАС РФ может быть дополнена положениями о включении в предмет судебной проверки критериев соответствия нормативного правового акта принципам российского правового регулирования и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Вместе с тем наиболее радикальным и эффективным способом разрешения проблемы, на наш взгляд, будет принятие специального закона, содержащего требования к принятию и содержанию нормативных правовых актов всех уровней, а также основные принципы (стандарты) нормативного правового регулирования. Полагаем, что в целях обеспечения соответствия нормативных правовых актов единым принципам правового регулирования специальным законом должна регулироваться и правотворческая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

По нашему мнению, закрепление сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации доктрины судебного нормоконтроля в законе позволит реализовать системный подход к применению единых критериев нормоконтроля в судах всех уровней и, безусловно, окажется полезным для поддержания системного баланса в механизме взаимодействия судебной, законодательной и исполнительной властей, направленного на стабильное функционирование государства и развитие демократического общества. □

системный подход
взаимодействие властей
стабильность общества

Косвенный судебный нормоконтроль



Лидия Владимировна Туманова

Тверской государственный университет,
профессор кафедры судебной власти и
правоохранительной деятельности,
член Высшей квалификационной коллегии судей
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
г. Тверь, Россия
gpipd@tversu.ru

Аннотация. Статья посвящена определению содержания косвенного судебного нормоконтроля, его основной цели, состоящей в предотвращении судебной ошибки, необходимости унификации процессуального законодательства и закрепления способов и порядка осуществления косвенного нормоконтроля на стадии подготовки дела к судебному разбирательству.

Ключевые слова: косвенный нормоконтроль, правоприменение, судебное усмотрение, выбор правовой нормы, законность нормативного предписания, судебная ошибка, конкуренция правовых норм, запрос в Конституционный Суд, определение закона, подлежащего применению, заключение специалиста

Indirect judicial control over the laws

Lydia Vladimirovna Tumanova, Tver State University, Professor of the Department of Judicial Power and Law-Enforcement Activity, Member of the Supreme Qualification Collegium of Judges of the Russian Federation, Doctor of Laws, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Tver, Russia

Abstract. The article is dedicated to the determination of the notion of indirect judicial control over the laws, of its main purpose, which basically means prevention of judicial errors, the necessity to unify procedural legislation, as well as enshrining in law the ways and procedures of indirect control over the laws at the stage of the preparation of a case for a judicial hearing.

Keywords: indirect control over the laws, implementation of law, judicial discretion, choice of a legal provision, lawfulness of a statutory order, judicial error, competition of legal provisions, request to the Constitutional Court, definition of an applicable law, expert opinion

В судебной практике и юридической науке понятие «нормоконтроль» — достаточно новое, оно появилось в связи с расширением законодательства и необходимостью соблюдения законности в этой сфере. Относительно полномочий и практики Конституционного Суда Российской Федерации по осуществлению контроля за соответствием нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации¹ практически не возникает спорных вопросов. После принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации² (далее — КАС РФ) оспаривание нормативных правовых актов хотя и продолжает сохранять дискуссионные и проблемные моменты, но, бесспорно, является основной формой судебного нормоконтроля.

Следует отметить, что сам термин «нормоконтроль» не имеет законодательного закрепления применительно к судебной деятельности, а введен в научных исследованиях, что, естественно, вызывает самые различные толкования. Это понятие закреплено, например, как ГОСТ для проверки соответствия конструкторской документации требованиям нормативных предписаний³. Представляется, что есть все основания для использования смысла, заложенного в этом и подобных документах, и для определения содержания судебного нормоконтроля. Это проверка чего-либо на соответствие нормативным предписаниям. Поскольку в научных исследованиях говорится о различных вариантах судебного нормоконтроля (прямой и косвенный, абстрактный и казуальный), позволим себе добавить еще один: нормоконтроль в широком и узком смысле. В узком смысле это нормоконтроль, который принято называть прямым, или абстрактным, т.е. тот, который осуществляют Конституционный Суд Российской Федерации и суды общей юрисдикции в порядке главы 21 КАС РФ. В широком смысле нормоконтроль предполагает охват всего того, что различные авторы включают в казу-

альный или косвенный контроль. С учетом достаточно устоявшегося термина «косвенный» это было принято в качестве определяющего понятия.

Представляется, что подход к понятию косвенного нормоконтроля как к объединяющему основные точки зрения на данную проблему имеет целью способствовать судебному правоприменению. Так, О.А. Бек утверждает, что косвенный нормоконтроль «вполне укладывается в рамки правоприменения и представляет собой выбор судом нормы права, подлежащей применению при разрешении соответствующего дела. Следовательно, деятельность суда, осуществляющего при рассмотрении конкретного дела проверку одного нормативного акта на соответствие другому, не может рассматриваться как вид нормоконтроля»⁴.

В.В. Ярков и И.Н. Спицин полагают, что полномочие «оценивать нормативный акт на предмет его соответствия нормативному акту большей юридической силы лежит не столько в плоскости нормоконтроля, сколько в сфере реализации свободы судебного усмотрения при выборе применимого права»⁵. По мнению С.В. Никитина, «косвенный нормоконтроль представляет собой самостоятельную форму нормоконтрольной деятельности суда и не совпадает полностью с деятельностью суда, связанной с выбором правовых норм, подлежащих применению... речь идет не столько о правильном выборе судом правовой нормы... сколько о целенаправленной проверке судом законности нормативного предписания, в результате которой суд может признать данное нормативное предписание незаконным и отказаться от его применения»⁶.

Каждый из приведенных взглядов на понятие косвенного нормоконтроля не лишен оснований. Разумеется, опре-

⁴ Бек О.А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 6–7.

⁵ Ярков В.В., Спицин И.Н. Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: современное состояние и пути совершенствования // Вестник СПбГУ. Право. 2018. Т. 9. Вып. 4. С. 565.

⁶ Никитин С.В. Косвенный судебный нормоконтроль: понятие и проблемы реализации // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 88–100.

¹ См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

² Российская газета. 11 марта 2015 г.

³ См.: https://graph.power.nstu.ru/wolchin/umf/eskd/eskd/GOST/2_111.htm.

юридическая сила
косвенный нормоконтроль
выбор нормы права

деляющим для содержания нормоконтроля является вывод о том, можно ли применять соответствующую норму либо отказаться от нее как противоречащей акту высшей юридической силы, но ведь этому обязательно предшествует выбор нормы, подлежащей применению, нередко при определенной конкуренции правовых предписаний, и выбор этот осуществляется, безусловно, исходя из судейского усмотрения. Вот это позволяет говорить о широком понятии судейского нормоконтроля.

Это понятие включает прежде всего уточнение содержания правоотношения, находящегося на рассмотрении суда, выявление всех возможных правовых предписаний для применения либо их отсутствия, устранение возможной конкуренции правовых норм, уяснение их смысла и только после этого проверку на соответствие актам большей юридической силы. И все это в той или иной степени судья осуществляет на основе судейского усмотрения. Такое понимание нормоконтроля вполне может сохранять определение «косвенный», поскольку это отграничивает его от того, что является прямым контролем, или контролем в узком смысле.

Наиболее значимо различие между этими видами нормоконтроля не по содержанию и по форме, а по цели. Главной целью прямого нормоконтроля является обеспечение законности и иерархии в самом законодательстве независимо от того, возникает такая необходимость в ходе судебного разбирательства или вне его. Цель косвенного нормоконтроля состоит в вынесении законного решения, и его главная задача — предотвратить судебную ошибку. Именно поэтому необходимо рассматривать косвенный нормоконтроль как совокупность всех ранее названных действий по определению нормы права, подлежащей применению в конкретной ситуации, разрешение возможной правовой коллизии, проверку законности самой этой нормы, правильное ее толкование и применение. Каждое действие предполагает определенную степень судейского усмотрения, качество которого зависит прежде всего от уровня профессиональной подготовки судьи, который проявляется в знании законодательства и правоприменитель-

ной практики. Процессуальное требование о том, чтобы решение суда было мотивировано не только ссылками на закон, но и на постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и утвержденные обзоры судебной практики, устанавливает необходимые ориентиры для судей, чтобы судейское усмотрение не превращалось в подобие судебного произвола. Но основная задача косвенного нормоконтроля, состоящая в том, чтобы правильно определить правовую норму, подлежащую применению, решается только судом в рамках конкретного дела.

Первый этап (будем применять такую терминологию), естественно, состоит в точном уяснении смысла и содержания спорного материального правоотношения, а также процессуального правоотношения, что тоже не исключает возможность судебной ошибки (тогда ошибочным будет все правоприменение, но это вопрос, требующий самостоятельного разрешения). На втором этапе необходимо выбрать нормы права, которые могут быть применены. Проблема возникает в том случае, когда выявляются пробелы в правовом регулировании или конкуренция правовых норм. Здесь нормоконтроль проявляется как своеобразная ревизия правовых норм и сопоставление их с конкретными обстоятельствами.

Сложность состоит в том, что необходимые правовые нормы далеко не всегда «прописаны по адресам» своих отраслей права. Это особенно заметно, когда речь идет о процессуальных нормах. Последнее время все больше таких норм появляется в законах, регулирующих определенные материальные правоотношения: например, это характерно для Семейного кодекса Российской Федерации⁷, а также новых законодательных актов, таких как Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителя финансовых услуг»⁸, который в статье 26 предписывает, что при оспаривании финансовой организацией решения финансового уполномоченного потребитель финансовых услуг вправе вступить в дело в качестве третьего лица. Вот и

⁷ Российская газета. 27 января 1996 г.

⁸ Российская газета. 6 июня 2018 г.

судебная ошибка

правовая коллизия

судейское усмотрение

возникает у суда проблема, применять такую норму или нет, а если применять, то как, ведь Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации⁹ (далее – ГПК РФ) предусматривает два вида третьих лиц, причем их объединяет только вступление в уже начатый процесс. Это тем более странно, ведь решение финансового уполномоченного прямо затрагивает имущественные права потребителя финансовых услуг, что и должно определять его процессуальное положение. Примеров такой конкуренции законов более чем достаточно.

Уяснение смысла правовой нормы предполагает как ее толкование, так и определение соответствия правовым предписаниям большей юридической силы. Эти два действия представляются в неразрывном единстве и составляют третий этап нормоконтроля. Следует учитывать, что эти толкование и установление соответствия нередко связаны не только с буквой закона, но и с его духом, что особенно характерно для сомнений в конституционности правовой нормы. Ведь сам Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях оценивает правовые нормы скорее с точки зрения их соответствия духу Конституции Российской Федерации.

Из правил, установленных в процессуальных кодексах, можно сделать вывод о том, что возникающие сомнения в законности применяемой нормы права разрешаются в зависимости от того, духу или букве закона она противоречит.

Несоответствие букве закона разрешается по правилам части 2 ст. 15 КАС РФ и части 2 ст. 11 ГПК РФ, в которых предусмотрены идентичные положения о том, что суд должен применять нормативный правовой акт большей юридической силы, если тот, который подлежал применению, ему не соответствует. На практике это встречается не так часто, но алгоритм действий для суда сформулирован достаточно четко и не должен вызывать проблем, кроме случаев, когда возникнут сомнения обратного порядка относительно акта, обладающего большей юридической силой.

Следует обратить внимание на то, что при рассмотрении дел в суде имеют значение нормы не только материального, но и процессуального права, однако статья 2 КАС РФ и статья 1 ГПК РФ не устанавливают аналогичного правила в отношении процессуальных норм. Хотя сама формулировка обозначенных норм Кодексов свидетельствует об установлении определенной иерархии законов. Приоритет отдается нормам Конституции Российской Федерации, вторым указан Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹⁰, а далее процессуальные кодексы устанавливают различные правила. ГПК РФ отводит себе третье место, а вот КАС РФ определяет себе только пятое место после Федеральных конституционных законов от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»¹¹ и от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»¹². Следовательно, и здесь могут возникать определенные коллизии. Так, поскольку до КАС РФ не назван Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде в Российской Федерации»¹³, значит, приоритет за Кодексом. Но из Закона о Верховном Суде исключено право Председателя обращаться с заявлением в Дисциплинарную коллегию, а в статье 230 КАС РФ это право сохранено. Вероятно, следует использовать аналогию и в тех случаях, когда есть сомнения, что процессуальные нормы противоречат актам большей юридической силы, хотя приведенный пример свидетельствует скорее о том, что не должны применяться и акты большей юридической силы.

Сомнения относительно соответствия нормы духу закона могут быть разрешены в рамках судебного усмотрения, но далеко не во всех случаях. Еще проще ситуация, когда применяемая норма противоречит букве Конституции.

¹⁰ Российская газета. 6 января 1997 г.

¹¹ Российская газета. 29 июня 1999 г.

¹² Российская газета. 11 февраля 2011 г.

¹³ Российская газета. 7 февраля 2014 г.

⁹ Российская газета. 20 ноября 2002 г.

обеспечение законности
иерархия правовых актов
процессуальные нормы

туции Российской Федерации, поскольку она имеет прямое действие.

Реальная возможность проверить соответствие правовой нормы духу Конституции или иного нормативного акта может быть установлена только соответствующим постановлением Конституционного Суда Российской Федерации или решением суда в порядке производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов. Поскольку мы исследуем косвенный нормоконтроль, т.е. способы избежать вынесения незаконного решения, нужно обратить внимание на возможность суда обратиться с запросом в Конституционный Суд.


Непосредственно право на запрос в Конституционный Суд закреплено только в КАС РФ, где в части 3 ст. 15 указано, что если суд придет к выводу о несоответствии применяемого закона Конституции Российской Федерации, то он обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации. Аналогичного правила нет в ГПК РФ, но оба закона предусматривают обязательное приостановление производства по делу при обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом (абз. 6 ст. 215 ГПК РФ, п. 5 ч. 1 ст. 190 КАС РФ). Запрос в Конституционный Суд является правом суда, рассматривающего дело, а значит, и в этом случае суд руководствуется своим усмотрением и действует исключительно по своей инициативе, поскольку у лиц, участвующих в деле, нет права просить суд о направлении такого запроса.

Не менее важен и вопрос о том, с помощью каких правовых средств суд осуществляет косвенный нормоконтроль. Ведь при рассмотрении дела по существу суд использует единственный установленный законом инструмент – доказательства. Но само по себе установление законности нормативного акта, подлежащего применению за пределами производства, предусмотренного главой 21 КАС РФ, не входит в предмет доказывания и является исключительной обязанностью суда, поскольку ее невыполнение влечет отмену судебного решения. С учетом уже обозначенных проблемных вопросов и многих других, не названных в аспекте косвенного нормоконтроля, представ-

ляется необходимым законодательно закрепить не только обязанность суда на стадии подготовки дела к судебному разбирательству определить закон, которым следует руководствоваться, но и способ и порядок ее реализации. В условиях постоянного развития законодательства это становится необходимым.

Сопоставление норм ГПК РФ и КАС РФ свидетельствует о том, что они во многом не совпадают и определенным образом дополняют друг друга. Так, в ГПК РФ нет нормы о праве суда на запрос в Конституционный Суд, но соответствующая норма КАС РФ подразумевает ее применение по аналогии. Задача определения закона, подлежащего применению, предусмотрена в статье 148 ГПК РФ, но не закреплена в статье 132 КАС РФ, и здесь мы также предполагаем некую аналогию.

Порядок определения закона, подлежащего применению, не урегулирован процессуальными кодексами, но в части 2 ст. 50 КАС РФ указано, что вопрос о содержании правовой нормы может быть поставлен перед специалистом. Это, конечно, в первую очередь связано с рассмотрением дел об оспаривании нормативных правовых актов, но может применяться и по другим делам. В статье 188 ГПК РФ, посвященной консультации специалиста, ничего не сказано о возможности поставить перед ним вопросы в сфере права, но с учетом применения аналогии нельзя исключать это. Таким образом, одним из инструментов определения законности применяемой правовой нормы следует считать заключение специалиста. Но с учетом того, что определение закона является задачей подготовки дела к судебному разбирательству, такое заключение суд должен иметь возможность получить на этой стадии, а не в ходе судебного разбирательства.

Итак, для косвенного судебного нормоконтроля важнейшим является предотвращение возможных судебных ошибок, а для этого необходимы некая унификация процессуального законодательства и закрепление порядка и способов определения закона, подлежащего применению с учетом конкуренции правовых норм и несоответствия закрепленных правил актам, обладающим большей юридической силой. 

унификация законодательства

приостановление производства

аналогия права

Процессуальные предпосылки нормативного закрепления судебного контроля за нормативными актами избирательных комиссий



Дмитрий Юрьевич Воронин

действительный государственный советник
Российской Федерации 3-го класса,
Ассоциация юристов России,
член Комиссии по законодательству
и государственному строительству
г. Москва, Россия
voroninmosobsud@yandex.ru

Аннотация. В статье в процессуальном аспекте рассматриваются примеры судебной практики по делам об оспаривании актов избирательных комиссий, которые стали основой для закрепления в главе 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации особенностей оспаривания нормативных правовых актов избирательных комиссий. По итогам анализа делается вывод о том, что накопившегося массива судебных актов, отражающих позицию Верховного Суда Российской Федерации, было достаточно для законодательного разрешения дискуссионного вопроса о правах избирательных комиссий принимать нормативные акты.

Ключевые слова: нормоконтроль, нормативные правовые акты избирательных комиссий, решения избирательных комиссий, сроки оспаривания судебных решений

Procedural prerequisites for the legal determination of judicial control over the statutory acts of electoral commissions

Dmitry Yuryevich Voronin, 3rd Class Full State Councilor of the Russian Federation, Association of Lawyers of Russia, Member of the Committee on State Building and Legislation, Moscow, Russia

Abstract. The article focuses on examples of judicial practice in cases of challenging the acts of electoral commissions in the procedural aspect, which became the basis for determining in Chapter 21 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation the specifics of challenging statutory acts of electoral commissions. Based on the results of the analysis, it is concluded that the accumulated array of positions of the Supreme Court of the Russian Federation was sufficient for the legislative resolution of the controversial issue of the rights of electoral commissions to adopt statutory acts.

Keywords: control over the laws, statutory acts of electoral commissions, decisions of electoral commissions, terms of challenging court decisions

Введение

Историю установления процессуального порядка рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов судами общей юрисдикции в Российской Федерации справедливо вести с Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹ и общих правил Гражданского процессуального кодекса РСФСР² (далее – ГПК РСФСР) с теми особенностями, которые были закреплены названным Законом 1993 года и главами 22, 24-1 ГПК РСФСР в рамках дел об оспаривании решений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принятый в 2003 году Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации³ (далее – ГПК РФ) нормоконтролю посвятил уже отдельную главу 24, которая, по справедливой оценке М.Г. Власовой⁴, внесла определенность во многие проблемы, касающиеся дел об оспаривании нормативных актов и вызывавшие различное их толкование в судебной практике, в том числе (учитывая положения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации⁵; далее – АПК РФ) в вопросы о подведомственности и подсудности дел данной категории.

Однако эти законодательные акты не содержали в себе положений, которые бы давали однозначный ответ на вопрос о возможности проверки в рамках нормоконтроля актов избирательных комиссий уровня ниже Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России).

И только в феврале 2013 года, когда перед разработчиками действующего ныне Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁶ (далее – КАС РФ) встал вопрос о про-

цессуальных особенностях рассмотрения отдельных категорий дел об оспаривании нормативных правовых актов, было сформулировано положение, реализованное затем в части 2 ст. 213 КАС РФ и закрепившее сроки рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов избирательных комиссий.

Такое решение стало следствием глубокого анализа судебной практики по рассматриваемой проблематике, фундамент которой был заложен еще в 2000–2001 годах.

Во многом принятое регулирование было вызвано также особенностями сроков рассмотрения дел в первой инстанции и оспаривания во вторую инстанцию судебных решений в зависимости от категории дела: для большинства гражданских дел, включая споры о проверке законности нормативных актов, был установлен общий срок рассмотрения дела и обжалования решения, а для избирательных дел – сокращенный. В условиях идущей избирательной кампании обычные сроки рассмотрения и вступления в законную силу решений по спорам о законности нормативных актов избирательных комиссий или же региональных законодательных актов, которые регулируют эту кампанию, очевидно, не укладывались бы в логику Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств⁷ (заключена в Кишиневе 7 октября 2002 г.), ориентирующей на оперативное разрешение споров в электоральной сфере.

Прежде всего обратимся к истории регулирования кассационного (ныне апелляционного) оспаривания дел о защите избирательных прав граждан и дел об оспаривании нормативных актов.

Напомним, что в соответствии со статьей 284 ГПК РСФСР кассационная жалоба или протест могли быть поданы в течение 10 дней после вынесения решения суда в окончательной форме. Эта норма оставалась неизменной на протяжении всего периода существования ГПК РСФСР и являлась общей для всех категорий дел, в том числе с учетом статьи 282 этого Кодекса.

¹ Российская газета. 12 мая 1993 г.

² Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

³ Российская газета. 20 ноября 2002 г.

⁴ См.: Власова М.Г. Некоторые вопросы подведомственности и подсудности дел об оспаривании нормативных правовых актов в свете ГПК РФ // Современное право. 2003. № 3. С. 24.

⁵ Российская газета. 27 июля 2002 г.

⁶ Российская газета. 11 марта 2015 г.

⁷ Бюллетень международных договоров. 2006. № 2. С. 18–34.

Федеральным законом от 7 августа 2000 г. № 120-ФЗ⁸ статья 208 ГПК РСФСР, значащая до января 1999 года лишь возможность немедленного вступления в законную силу решений Верховного Суда РСФСР, была дополнена частью 2 следующего содержания: «Решения, вынесенные судами по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, избирательных комиссий, комиссий референдума и должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан, вступают в законную силу немедленно после их провозглашения, за исключением решений, вынесенных судами по делам об оспаривании результатов выборов или результатов референдумов».

Именно это правовое регулирование его противоречащим Конституции Российской Федерации⁹. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 г. № 17-П¹⁰, наиболее ярко демонстрировало разность подходов судебных инстанций к оценке решений избирательных комиссий разного уровня с точки зрения признания за ними нормативного характера.

Дела давно минувших дней, или Истоки законодательного решения

Приведенное теоретическое осмысление действовавших положений процессуального закона считаем важным подкрепить практическим примерами, положенными в основу воплощенного в приведенной выше норме КАС РФ замысла.

Так, Верховный Суд Российской Федерации (председательствовал судья Г.В. Махаров) 17 августа 2000 г.¹¹, от-

казывая в удовлетворении заявления Г.Е. Гришиной о признании недействительным пункта 2 постановления ЦИК России от 1 февраля 2000 г. № 76/878-3 «Об установлении формы списка избирателей для проведения выборов Президента Российской Федерации»¹², руководствовался среди прочего статьей 239-7 ГПК РСФСР, входившей в главу 24-1 этого Кодекса, и указал в резолютивной части решения на право его обжалования в десятидневный срок в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации.

Оспариваемое заявителем постановление ЦИК России утверждало форму списка избирателей для проведения выборов Президента Российской Федерации 26 марта 2000 г., а также разрешало при совмещении этих выборов и повторных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации принимать решение об использовании разных видов списка избирателей согласно утвержденным этим же актом формам. Акт ЦИК России был опубликован в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

При этом на момент вынесения указанного решения суда в первой инстанции упомянутый выше Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 120-ФЗ был официально опубликован (9 августа 2000 г.) и вступил в силу, а значит, приведенная выше редакция части 2 ст. 208 ГПК РСФСР была действующей.

Характерно, что Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации (председательствовал судья-докладчик А.И. Федин, члены коллегии В.Н. Пирожков, Н.П. Пелевин) с рассмотрения кассационную жалобу заявителя не сняла и разрешила ее по существу, оставив 26 сентября 2000 г. без изменения решение суда первой инстанции¹³.

⁸ Российская газета. 15 августа 2000 г.

⁹ См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

¹⁰ Российская газета. 30 декабря 2001 г.

¹¹ См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 августа 2000 г., Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. по делу № ГКПИ00-819 // Здесь и далее, если не указано иное, ссылки на судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

¹² Документ опубликован не был. Источник — СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. по делу № КА00-382.

результаты референдума

местное самоуправление

повторные выборы

При этом проверочная инстанция более подробно проанализировала компетенцию ЦИК России в контексте существования принятого акта.

В связи с этим справедливо говорить о том, что названное решение ЦИК России носило нормативный, а следовательно, и обязательный характер, по крайней мере в части утверждения формы списка избирателей на выборах Президента Российской Федерации (п. 1), коль скоро высшая судебная инстанция, проверяя законность оспоренного пункта 2 этого акта, пришла к выводу о его рекомендательном свойстве, а также в двух инстанциях проанализировала полномочие органа на принятие оспоренного решения в целом.

На этом фоне весьма контрастной оказалась позиция Московского областного суда, который 15 мая 2001 г. оставил без удовлетворения жалобу Г.Е. Гришиной на пункт 1 решения Избирательной комиссии Московской области от 11 февраля 2000 г. № 270 «Об использовании формы списков избирателей при совмещении выборов Президента Российской Федерации, повторных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам № 108, № 110, выборов депутатов Московской областной Думы по одномандатным избирательным округам № 4, № 23, № 36, выборов в органы местного самоуправления Московской области, повторных выборов депутатов представительных органов местного самоуправления Московской области».

Этим решением на основании пункта 2 постановления ЦИК России от 1 февраля 2000 г. № 76/878-3 различным территориальным избирательным комиссиям городов и районов Московской области разрешалось использовать разные формы списков избирателей в зависимости от вида совмещаемых выборов.

В судебном заседании представитель заявителя прямо указывал на то, что предметом обжалования является нормативно-правовой акт государственного органа – Избирательной комиссии Московской области, которым нижестоящим комиссиям предписано использовать конкретные формы списка избирателей. Данное решение оспаривалось не только по мотиву его несоответствия закону ввиду

различного порядка включения граждан в списки избирателей на федеральных и муниципальных выборах и разности в механизмах голосования (открепительные удостоверения на федеральном уровне и досрочное голосование на местном), но и по мотиву превышения областной комиссией своей компетенции. Представитель ответчика в своих пояснениях в исследуемой нами части этого спора фактически ограничилась лишь указанием на наличие полномочий на принятие решения.

Московский областной суд (председательствовала судья М.Г. Власова) в мотивах своего решения¹⁴ дал оценку соблюдения компетенции Избирательной комиссии Московской области при принятии обжалованного решения и пришел к выводу о том, что оно не противоречит требованиям избирательного законодательства. Однако, несмотря на признаки того, что и это дело имело нормоконтрольный характер, в протоколе судебного заседания и резолютивной части судебного акта и содержалось указание на его немедленное вступление в законную силу и невозможность кассационного обжалования или опротестования, что говорит о непризнании судом за этим решением нормативно-правового характера (хотя суждений на эту тему мотивировочная часть решения не содержит).

Вместе с тем судебная практика тех лет¹⁵, в том числе и Московского областного суда¹⁶, однозначно исходила из возможности обжалования судебных решений по делам, в которых оспаривались положения уставов и иных законодательных актов по мотиву их противоречия законодательству о выборах и референдумах, а также нарушению прав на участие в выборах и референдумах. Хотя ничто не мешало придать

¹⁴ Решение Московского областного суда от 15 мая 2001 г. и протокол судебного заседания по делу № 3-40/01 // Личный архив автора.

¹⁵ См., напр.: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 17 мая 2001 г. по делу № 38-Г01-9, от 7 мая 2001 г. по делу № 18-Г01-5, от 2 марта 2001 г. по делу № 48-Г01-3, от 5 октября 2000 г. по делу № 80-Г00-8, от 28 декабря 2000 г. по делу № 16-Г00-20 и др.

¹⁶ См.: решение Московского областного суда от 13 февраля 2001 г. по делу № 3-41/01, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2001 г. по делу № 4-Г01-11.

более широкое судебное толкование буквальных положений части 2 ст. 208 ГПК РСФСР (решения органов государственной власти, нарушающие избирательные права граждан), исключив из числа кассируемых судебных актов и решения судов по этим делам, что на наш взгляд, вполне могло бы иметь право на существование с учетом начального периода становления практики контроля, но по существу было бы в корне неверным.

Примечательно, что в тот же период высшему судебному органу также пришлось столкнуться с необходимостью «квалификации» решения избирательной комиссии субъекта Российской Федерации как нормативно-правового акта, и сделано это было именно в рамках кассационного производства.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, не согласившись с выводом суда первой инстанции о ненормативной природе акта избирательного органа, прямо указала в своем Определении от 9 февраля 2001 г., что постановление Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан от 20 сентября 1999 г. «Об образовании избирательных округов по выборам народных депутатов в Государственный Совет Республики Татарстан» является нормативным в силу того, что при определении перечня избирательных округов установлены права и обязанности как для избирателей данных округов, так и для кандидатов в депутаты при проведении выборов этого уровня, а также для дальнейших взаимоотношений народного депутата с избирателями. Своим актом Коллегия признала названный нормативный акт комиссии недействительным и не порождающим правовых последствий со дня издания¹⁷.

Процессуальный креатив Верховного Суда

ГПК РФ, пришедший в 2003 году на смену ГПК РСФСР, не внес изменений в общий срок кассационного обжалования судебных актов, который согласно ста-

тье 338 также составлял 10 дней. Такое регулирование, однако, имело место до 1 января 2012 г., когда вступили в силу изменения, направленные на реформирование порядка пересмотра судебных актов и введения апелляции по всем категориям гражданских дел. С этой даты в силу обновленной редакции статьи 321 Кодекса срок теперь уже апелляционного обжалования составил 1 месяц со дня принятия решения в окончательной форме.

При этом в сфере избирательных споров в силу части 3 ст. 261 Кодекса срок обжалования решений и определений суда составлял 5 дней, но лишь для вынесенных в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования. Аналогичного исключения для дел об оспаривании нормативных актов в сфере электоральных правоотношений ГПК РФ не предусматривал на протяжении всего периода своего применения к рассматриваемой категории дел.

Необходимо было как можно скорее добиться определенности в вопросе законности нормативного регулирования (как законодательством субъекта Российской Федерации, так и нормативными актами избирательных комиссий разного уровня) идущей избирательной кампании, что при месячном сроке апелляционного обжалования судебных решений с момента изготовления мотивированного судебного акта было бы весьма малодостижимо.

В этой ситуации Верховный Суд Российской Федерации вынужден был креативно подходить к проблеме оперативного разрешения нормоконтрольных дел.

В частности, Суд, используя аналогию закона, вопреки буквальному положению норм ГПК РФ указывал не десятидневный срок кассационного обжалования (постановление ЦИК России от 12 сентября 2003 г. № 25/177-4¹⁸, которым утверждались размеры и порядок выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения) членам избирательных комиссий¹⁹) или месячный срок апелляционного обжалова-

¹⁸ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 12.

¹⁹ См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 2004 г. № ГКПИ2004-705.

избирательная кампания

народный депутат

оспаривание актов

ния, а пятидневный (постановления ЦИК России от 7 октября 2011 г. № 42/354-6²⁰, от 31 января 2012 г. № 93/744-6²¹ об утверждении форм и текста избирательных бюллетеней на выборах Президента Российской Федерации в 2012 г.²²).

Порой суд и вовсе рассматривал очевидный спор о законности нормативного акта по правилам главы 26, а не главы 24 ГПК РФ (постановления ЦИК России от 27 декабря 2011 г. № 82/635-6²³ о Порядке видеонаблюдения на избирательных участках и от 16 февраля 2012 г. № 102/819-6²⁴ о внесении изменений в Инструкцию от 17 августа 2011 г. по организации единого порядка установления итогов голосования²⁵).

Справедливости ради заметим, что такой подход не всегда находил поддержку проверочной инстанции Верховного Суда. Так, при разрешении спора о законности нормативов технологического оборудования, необходимого для работы окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, утвержденных постановлением ЦИК России от 16 июля 2003 г. № 18/126-4²⁶, суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявления, применил среди прочих оснований и последствия пропуска трехмесячного срока на оспаривание акта комиссии, однако вышестоящая инстанция с этим не согласилась и указала на нормативный характер постановления комиссии, исключив из решения суда суждения о сроке²⁷.

В абсолютном большинстве иных случаев суд следовал буквальным требованиям процессуального закона как

по правилам рассмотрения дела, так и в части указания срока апелляционного обжалования решений²⁸.

Это относилось и к тем спорам, когда сторона ответчика полагала обжалованный акт не нормативно-правовым, как, например, в случае проверки законности Комплекса мер по обеспечению информирования избирателей о зарегистрированных кандидатах на должность Президента Российской Федерации, утвержденное постановлением ЦИК России от 25 мая 2011 г. № 12/128-6^{29, 30}.

Заключение

Конечно, ситуация, при которой даже судебные органы, включая высшую судебную инстанцию, порой не могли определиться с характером представленного перед ними спора и порядком обжалования решения, его разрешившего, не может свидетельствовать ни о надлежащем обеспечении конституционного требования правовой определенности, ни, что наиболее важно, о формировании необходимых возможностей для разумного прогнозирования сторонами своих не только процессуальных прав, но и материально-правовых притязаний. Это, в свою очередь, не способствовало бы защите права на так называемые легитимные ожидания³¹ участников избирательных правоотношений, которые в специфике избирательных споров должны обеспечиваться особенно аккуратно.

Сегодня, когда положения главы 21 КАС РФ, включая не претерпевшую изменений часть 2 ст. 213, применяются уже почти шесть лет, можно с уверенностью констатировать, что избранный путь законодательного решения теоретической (исследование нормотворческих полномочий избирательных комиссий и научной дискуссии по этому

²⁰ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 15.

²¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2012. № 2.

²² См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № АКПИ12-351.

²³ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 23–24.

²⁴ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2012. № 4.

²⁵ См.: Решения Верховного Суда Российской Федерации: от 24 февраля 2012 г. № АКПИ12-226, от 16 апреля 2012 г. № АКПИ12-438.

²⁶ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 8.

²⁷ См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 июня 2005 г. № КА05-271.

²⁸ См., например: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2012 г. № АКПИ12-1475.

²⁹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 8.

³⁰ См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 января 2012 г. № ГКПИ11-2048.

³¹ Об этом праве см.: *Лесив Б.В.* Реалии и потенциал конституционного контроля над действиями и решениями властей: сравнительное исследование // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 161.

поводу оставлен нами за пределами настоящей статьи), а как наглядно проиллюстрировано нами выше, и практической проблемы, был оправдан.

Представляется, что проведенный анализ судебной практики свидетельствует об очевидном обособлении категории споров о законности нормативных актов в электоральной сфере именно в рамках главы 21 КАС РФ, несмотря на вполне оправданное обращение к отдельным положениям главы 24, обоснованно примененным по аналогии для достижения целей «сроконтроля» в условиях особой правовой природы актов и регулируемой сферы общественных отношений, что подтверждается положениями второго и третьего абзацев п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50³² о праве приеленать для дачи заключения по делу ЦИК России и учете содержания такого заключения в условиях самостоятельного определения судом подлежащим применению норм права.

При анализе сроков рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, включая специальные сроки, справедливо отмечается, что «соблюдение формирует не только уважительное отношение к суду, но и собственно эффективное судопроизводство»³³. Это утверждение можно экстраполировать и на рассмотренные особенности дел об оспаривании нормативных актов избирательных комиссий. В то же время проанализированное правовое регулирование и практика его применения имеет целый ряд специфических особенностей, которые необходимо учитывать суду при разрешении вопросов о законности оспоренных нормативных актов комиссий (например, соблюдение порядка принятия акта при равенстве голосов членов избирательных комиссий, способы публикации акта, возможность оспаривания акта в административном порядке в вышестоящие комиссии и т.д.), что может быть предметом дальнейшего исследования.

³² Российская газета. 15 января 2019 г.

³³ См.: Абселямов А.В., Абушенко Д.Б., Загайнов С.К. и др. Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В.В. Яркова. М., 2016.

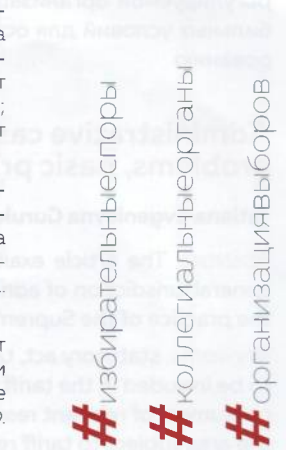
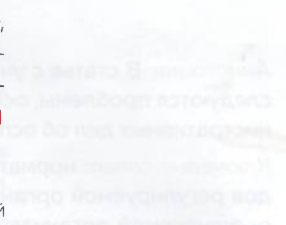
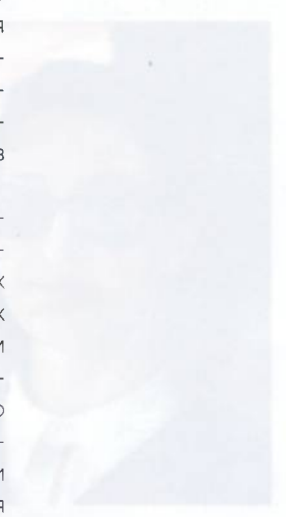
Действующий процессуальный закон позволяет оперативно разрешать споры о законности нормативных актов в период избирательной кампании³⁴, а избранный путь регулирования порядка апелляционного обжалования судебных актов, отраженный в части 3 ст. 298 КАС РФ, устанавливает необходимый баланс прав участников соответствующих правоотношений также и в межвыборный период. Нормативный инструментарий позволяет эффективно определять природу актов избирательных комиссий, которые могут иметь нормативный характер и свойства либо являться актами распорядительного и индивидуального характера. По нашему глубокому убеждению, это обстоятельство свидетельствует об эффективности законодательного решения о принятии КАС РФ. Практика его применения дает основания согласиться с мнением проф. Ю.Н. Старилова, констатирующего обеспечение кодифицированными нормами процессуального порядка прав, свобод, законных интересов человека и гражданина, организаций³⁵.

Тем самым законодательно была решена проблема неопределенности правотворческих функций организующих выборы и референдумы коллегиальных органов, а также ясно обозначен механизм разрешения спорных ситуаций в этой сфере. Совершенствование процессуального закона³⁶ не только упорядочивает разрешение судами избирательных споров, но и устанавливает особенности обжалования судебных актов в рассмотренном аспекте, что открывает дополнительные возможности для их анализа, который непременно будет осуществлен. ■

³⁴ См.: решения Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2016 г. № АКПИ16-880; Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2018 г. по делу № 3А-20/2018; Московского областного суда от 27 августа 2018 г. по делу № 3а-943/2018; Севастопольского городского суда от 10 июля 2020 г. по делу № 3а-55/2020.

³⁵ См.: Стариков Ю.Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 17.

³⁶ См.: пункт 2 ст. 3 Федерального закона от 30 апреля 2021 г. № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3059.



избирательные споры
коллегиальные органы
организация выборов

Административные дела об оспаривании нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования: проблемы, основные принципы и подходы



Татьяна Евгеньевна Гурулева
Тамбовский областной суд,
судья
г. Тамбов, Россия
oblsud.tmb@sudrf.ru

Аннотация. В статье с учетом практики Верховного Суда Российской Федерации и Тамбовского областного суда исследуются проблемы, основные принципы и подходы, связанные с рассмотрением судами общей юрисдикции административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, тарифы, подсудность, принцип экономической обоснованности расходов регулируемой организации, подлежащих включению в тариф, принцип баланса интересов ресурсоснабжающей регулируемой организации и потребителей соответствующих ресурсов, обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере, подлежащей тарифному регулированию

Administrative cases on challenging statutory acts in the field of tariff regulation: problems, basic principles and approaches

Tatiana Evgenievna Guruleva, Tambov Regional Court, Judge Tambov, Russia

Abstract. The article examines the problems, basic principles and approaches related to the consideration by courts of general jurisdiction of administrative cases on challenging statutory acts in the field of tariff regulation, taking into account the practice of the Supreme Court of the Russian Federation and the Tambov Regional Court.

Keywords: statutory act, tariffs, jurisdiction, the principle of economic justification of expenses of a regulated organization to be included in the tariff, the principle of balancing the interests of a resource-supplying regulated organization and consumers of relevant resources, ensuring non-discriminatory and stable conditions for carrying out business activities in the area subject to tariff regulation

Дела об оспаривании нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования в системе судебной статистики выделены в отдельную категорию, что не случайно. Они существенно отличаются от других дел об оспаривании нормативных правовых актов, прежде всего в силу своего предмета и огромного числа нормативных правовых актов, регулирующих спорные правоотношения.

Поскольку деятельность, подлежащая тарифному регулированию, по своей природе является технически сложной и осуществляется коммерческими организациями, правоотношения в сфере тарифного регулирования в значительной мере связаны с техническими и экономическими аспектами, что также определяет значительную сложность данной категории дел.

Можно сказать, что для судей, работающих в судах общей юрисдикции, эта категория споров является новой, так как до вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ) они рассматривались арбитражными судами. Сложности возникают иногда уже на стадии приема заявления, поскольку судьям бывает трудно установить нормативный характер оспариваемого акта.

Признаки, обуславливающие нормативный характер правового акта, перечислены в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»². К ним относятся: издание акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией 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.

Вместе с тем признание того или иного акта нормативно-правовым зависит от

анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Например, решением Арбитражного суда Новосибирской области от 19 апреля 2018 г.³ было отказано в удовлетворении заявления предпринимателя о признании недействительным приказа Департамента по тарифам Новосибирской области о внесении изменений в отдельные приказы. Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 10 сентября 2018 г., оставленным без изменения постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 декабря 2018 г., вышеуказанное решение отменено, заявление предпринимателя удовлетворено.

Отменяя эти судебные акты и прекращая производство по делу, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в Определении от 16 мая 2019 г. № 304-ЭС19-389 отметила, что оспариваемым приказом были внесены изменения в приказы, устанавливающие тарифы на услуги по передаче тепловой энергии, подлежащие обязательному применению неопределенным кругом лиц и рассчитанные на неоднократное применение, в связи с чем заявление предпринимателя не подлежало рассмотрению арбитражными судами.

Определением судьи Московского областного суда от 13 августа 2018 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 12 ноября 2018 г., было отказано в принятии административного искового заявления закрытого акционерного общества о признании незаконным решения Правления Комитета по ценам и тарифам Московской области о внесении изменений в некоторые распоряжения, обязании установить индивидуальный тариф, обеспечивающий получение необходимой валовой выручки общества. При этом судья пришел к выводу о том, что изменения в нормативный правовой акт вправе вносить только руководитель Комитета, а не коллегиальный орган, и что оспариваемое решение не является нормативным правовым актом.

¹ Российская газета. 11 марта 2015 г.

² Российская газета. 15 января 2019 г.

³ Информацию и судебные акты по делу см.: <https://kad.arbitr.ru/Kad/Card?number=%D0%9045-181%2F2018>.

тепловая энергия
неоднократное применение
административный иск

Отменяя названное определение, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в Кассационном определении от 18 сентября 2019 г. № 4-КА19-18⁴ указала на то, что решение коллегиального органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов об установлении тарифов в сфере электроэнергетики отвечает признакам нормативного правового акта, так как издано в установленном порядке компетентным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, распространяет свое действие на неопределенный круг лиц, устанавливает общеобязательное правило поведения, заключающееся в обязанности оплачивать потребляемые услуги организациями и физическими лицами в соответствии с установленным тарифом, рассчитано на неоднократное применение.

Затруднения связаны с тем, что на первый взгляд нормативный характер актов тарифного регулирования, т.е. обязательность для неопределенного круга лиц, неочевиден и для признания его нормативным требуется более глубокий анализ его содержания и материально-правовых норм, регулирующих спорные правоотношения.

Например, в соответствии с положениями пунктов 2, 12, 33, 63 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике и пункта 25 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178⁵, орган тарифного регулирования в ходе установления тарифов на услуги по передаче электрической энергии принимает решение об установлении для регулируемой сетевой организации необходимой валовой выручки и долгосрочных параметров регулирования. Само по себе такое решение затрагивает права только регулируемой организации, однако на его основании орган тарифного регулирования принимает решение об установлении тарифов на услуги по передаче электри-

ческой энергии, которое рассчитано на неоднократное применение в отношении неопределенного круга лиц.

В связи с этим необходимо учитывать, что вышеуказанные решения органа тарифного регулирования взаимосвязаны и не могут рассматриваться в отрыве друг от друга. Данный вывод среди прочего подтверждается и тем, что регулирующим органом было открыто одно тарифное дело, в рамках которого были приняты оспариваемые приказы.

Такая правовая позиция содержится в Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 января 2017 г. № 9-АПГ16-42⁶.

Как следует из анализа упомянутых судебных актов, ошибки судов при определении нормативного характера оспариваемого тарифного решения ведут к ошибкам в определении подсудности конкретного спора.

Сложности при определении подсудности дел об оспаривании тарифных решений связаны и с некоторой противоречивостью процессуальных норм права, регулирующих отнесение дел об оспаривании тарифных решений к компетенции разных судов. Так, дела об оспаривании тарифных решений, принимаемых органами государственной власти в форме нормативных правовых актов, рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам главы 21 КАС РФ. Однако такие решения могут быть обжалованы регулирующими организациями также в порядке ведомственной подчиненности в Федеральную антимонопольную службу, решения которой, принятые по результатам рассмотрения такой жалобы, нормативными актами не являются, а потому дела об их оспаривании относятся к компетенции арбитражных судов в порядке главы 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации⁷ (далее – АПК РФ).

Также арбитражными судами в порядке главы 22 АПК РФ рассматриваются дела об оспаривании решений органов государственной власти об установлении индивидуальных тарифов для конкретных субъектов или касающиеся конкрет-

⁴ Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504.

⁶ Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Российская газета. 27 июля 2002 г.

установление тарифа

сетевая организация

антимонопольная служба

ных объектов, а также содержащие иные конкретные параметры, не относящиеся к нормативным правовым актам.

При этом правовые позиции судов общей юрисдикции и арбитражных судов по вопросу применения одних и тех же положений законодательства о тарифном регулировании при сравнимых обстоятельствах могут отличаться.

На практике у судей возникают вопросы о том, являются ли вступившие в законную силу решения арбитражного суда, принятые по результатам рассмотрения жалобы на решение Федеральной антимонопольной службы по результатам рассмотрения жалобы ресурсоснабжающей организации на нормативный правовой акт в сфере тарифного регулирования, обязательными для суда общей юрисдикции, рассматривающего дело об оспаривании того же нормативного правового акта в сфере тарифного регулирования, и наоборот? Можно ли считать доказанными по смыслу части 2 ст. 64 КАС РФ обстоятельства, связанные с порядком ведения бухгалтерского учета регулируемой организации в спорный период, установленные вступившим в законную силу решением арбитражного суда по делу об оспаривании индивидуальных тарифных решений, при рассмотрении судом общей юрисдикции дела об оспаривании нормативного правового акта в сфере тарифного регулирования, действующего в тот же период регулирования и принятого на основании тех же норм законодательства?

Например, решением Арбитражного суда Омской области от 8 февраля 2017 г., оставленным без изменения постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 30 мая 2017 г.⁹, было удовлетворено заявление ОАО «ОмскВодоканал» о признании недействительным распоряжения Региональной энергетической комиссии Омской области от 8 августа 2016 г. об установлении индивидуальной платы за подключение к системе холодного водоснабжения конкретных объектов в части исключения из состава такой платы налога на прибыль.

Из мотивировочной части решения суда следует, что основанием для отказа Региональной энергетической комиссии

Омской области во включении размера налога на прибыль в состав индивидуальной платы за подключение конкретных объектов к системе холодного водоснабжения послужило отсутствие отдельного учета по налогу на прибыль при ведении регулируемой организацией бухгалтерского учета. Однако, проанализировав данные оборотно-сальдовой ведомости по счету 90.01 и карточки по счету 90.02, суд пришел к выводу о наличии в обществе отдельного учета спорных расходов, поскольку обществом ведется отдельный учет выручки, а налог на прибыль в данном случае в силу положений статьи 270 Налогового кодекса Российской Федерации⁹ рассчитывается исключительно в процентах от выручки.

Вместе с тем Омский областной суд при рассмотрении административного искового заявления «ОмскВодоканал» к Региональной энергетической комиссии Омской области об оспаривании приказов, устанавливающих тарифы на подключение к системам водоснабжения и водоотведения, принятые 20 декабря 2016 г., пришел к выводу о том, что общество в тот же период не вело отдельный учет налога на прибыль по регулируемым видам деятельности, в связи с чем решением от 10 августа 2017 г., оставленным без изменения Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 50-АПГ17-22¹⁰, в удовлетворении административного иска было отказано.

Необходимо отметить, что и тариф на подключение к системам водоснабжения и водоотведения, и индивидуальная плата за подключение конкретного объекта к системе водоснабжения рассчитываются на основании одних и тех же правовых положений.

Из анализа вышеуказанных судебных актов следует, что суды по-разному истолковали нормы права, регулирующие порядок ведения отдельного учета, и, соответственно, по-разному оценили аналогичные обстоятельства.

Полагаю, что в целях соблюдения принципа правовой определенности суды, рассматривающие данную катего-

* Информацию и судебные акты по делу см.: <https://kad.arbitr.ru/Card/7b13fc8b-a1b0-4a9a-bb24-35810bfb260d>.

⁹ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹⁰ Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

индивидуальная плата
тарифное регулирование
правовая определенность

рию дел, должны иметь общий подход к оценке аналогичных обстоятельств на основе одних и тех же норм права. С учетом особенностей предмета дел об оспаривании нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования, имеющих значительную экономическую составляющую, отнесение этой категории споров к компетенции арбитражных судов будет способствовать соблюдению названного правового принципа.

Сложность исследуемых административных дел связана также с особенностями предмета спора – нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования.

Из содержания уже упоминавшегося определения судьи Московского областного суда от 13 августа 2018 г. следует, что судья рассматривал приказ органа тарифного регулирования, который подписывается его руководителем, как отдельный акт.

Между тем многочисленные нормативные правовые акты в сфере тарифного регулирования в разных областях (электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, газоснабжение)¹¹ содержат схожие положения о порядке принятия нормативного правового акта, согласно которым тарифы устанавливаются органом тарифного регулирования в ходе рассмотрения тарифного дела, открытого на основании заявления регулируемой организации, при этом орган тарифного регулирования проводит экспертизу представленных документов и рассчитывает тариф. Нормативный правовой акт в сфере тарифного

регулирования принимается коллегиальным органом управления органа тарифного регулирования (правлением) и подписывается руководителем. Регулирующий орган отклоняет предложение регулируемой организации по включению в необходимую валовую выручку расходов, если их экономическая обоснованность не подтверждена. При этом в экспертном заключении должны быть приведены обоснование причин и ссылки на правовые нормы, исходя из которых орган регулирования тарифов принимает решение об исключении из расчета тарифов экономически необоснованных расходов, учтенных регулируемой организацией в предложении об установлении тарифов.

Таким образом, нормативный правовой акт в сфере тарифного регулирования состоит не только из самого текста приказа и приложений к нему, но включает в себя также составленное по результатам рассмотрения материалов тарифного дела экспертное заключение и протокол заседания правления органа тарифного регулирования, и при проверке законности тарифного решения суд также должен учитывать и содержание таких заключения и протокола.

Именно такой подход позволяет соблюсти три основных принципа тарифного регулирования: 1) экономической обоснованности расходов регулируемой организации, подлежащих включению в тариф; 2) баланса интересов ресурсоснабжающей регулируемой организации и потребителей соответствующих ресурсов; 3) обеспечения недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере электроэнергетики.

Применение этих принципов у судов возникает очень много вопросов, позволив себе остановиться лишь на двух.

Поскольку регулируемая деятельность является технически сложной, зачастую возникает вопрос о необходимости участия лица, обладающего специальными техническими или экономическими познаниями. Таким лицом в силу положений статей 49, 50 КАС РФ может быть специалист-эксперт, которому суд вправе поручить проведение судебной экспертизы.

Регулирующие организации, выступавшие административными истцами по результатам дел об оспаривании конкретных правовых актов в сфере та-

¹¹ См.: пункты 8, 22, 25, 27, 28 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 // СЗ РФ 2012 г. № 4, Ст. 504; пункты 12, 28, 30, 31, 32 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1075 // СЗ РФ 2012 г. № 44, Ст. 6022; пункты 12, 25, 27, 29, 30 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 406 // СЗ РФ 2013 г. № 20, Ст. 2500; пункты 17, 18, 19, 21 Правил регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484 // СЗ РФ 2016 г. № 23, Ст. 3934.

рифного регулирования, часто заявляют ходатайства о назначении судебной экспертизы с постановкой перед экспертом вопроса об экономически обоснованном размере тех или иных расходов, подлежащих включению в тариф.

Так, в ходе рассмотрения Тамбовским областным судом административного дела № За-447/2020¹² об оспаривании приказов Управления по регулированию тарифов Тамбовской области об установлении единых котловых тарифов на услуги по передаче электрической энергии по сетям Тамбовской области административный истец заявил ходатайство о назначении судебной экспертизы с постановкой перед экспертами вопроса: «Какой размер фактически понесенных экономически обоснованных неподконтрольных расходов филиала ПАО «МРСК-Центра» – «Тамбовэнерго» за 2018 год на уплату страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний подлежит применению для расчета корректировки НВВ филиала на 2020 год?» При этом в ходе судебного разбирательства представитель административного истца настаивал на такой формулировке, полагая, что судебный эксперт в своем заключении укажет сумму расходов, которая должна быть применена, что необходимо для разрешения вопроса о наложении обязательства по принятию замещающего нормативного правового акта.

Отказывая в удовлетворении заявленного ходатайства, суд руководствовался следующим.

Конституцией Российской Федерации¹³ в качестве одного из основных принципов организации государственной власти закреплен принцип разделения властей, согласно которому государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и су-

дебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10 Конституции Российской Федерации).

Из буквального толкования этого принципа следует, что ни одна из ветвей власти не вправе вмешиваться в деятельность иной ветви власти иначе как в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹⁴, КАС РФ не наделяют суды правом на вмешательство в законодательную деятельность органа государственной власти.

Из системного толкования положений главы 21 КАС РФ, регулирующих порядок рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, и разъяснений Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» следует, что при рассмотрении дела об оспаривании нормативных правовых актов суд обязан установить, соответствуют ли они федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, при этом иные требования в порядке, предусмотренном главой 21 КАС РФ, рассмотрены быть не могут.

Таким образом, предлагаемый для постановления перед экспертами в деле № За-447/2020 вопрос о размере фактически понесенных экономически обоснованных неподконтрольных расходов не имеет отношения к существу спора. Более того, суд полагает, что установление в решении размера таких расходов в силу обязательности судебных актов для административного ответчика может привести к недопустимому вмешательству суда в нормотворческую деятельность органа тарифного регулирования, что противоречит вышеуказанному конституционному принципу разделения властей. На недопустимость подобного вмешательства указывалось в Обзоре судебной практики

¹² Решение Тамбовского областного суда от 22 октября 2020 г. по делу № За-447/2020 // Текст решения доступен на сайте суда.

¹³ См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

¹⁴ Российская газета. 6 января 1997 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОБОСНОВАННОСТЬ

НЕПОДКОНТРОЛЬНЫЕ РАСХОДЫ

УПЛАТА ВЗНЕСОВ

Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2013 года (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 3 июля 2013 г.)¹⁵.

Данное дело было рассмотрено судом с привлечением двух специалистов, оказавших помощь в исследовании имеющихся в деле доказательств, административные иски были удовлетворены.

Вместе с тем суд вправе при назначении судебной экспертизы по подобной категории дел поставить перед судебным экспертом вопрос об экономической обоснованности расходов, включенных органом тарифного регулирования в тариф. Однако поскольку оценка экономической обоснованности названных расходов должна производиться не только исходя из специальных знаний в области экономики, но и с обязательным учетом положений нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования, суду при формулировке вопроса судебному эксперту необходимо указать на необходимость экономической обоснованности расходов с учетом упомянутых нормативных правовых актов.

При этом грань между вопросом, требующим специальных знаний в области экономики с учетом положений нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования, и правовой оценкой соответствия нормативного правового акта в сфере тарифного регулирования, которую дает непосредственно суд, очень тонка, поэтому вопрос о необходимости назначения судебной экономической экспертизы по данной категории дел с учетом продолжительности и значительной стоимости подобной экспертизы требует в каждом конкретном случае очень внимательного подхода.

Как уже было сказано, в целях соблюдения принципа экономической обоснованности орган тарифного регулирования в ходе рассмотрения тарифного дела проводит экспертизу предложения регулируемой организации о размере тарифа.

При этом законодательство о тарифном регулировании содержит положение о том, что в ходе тарифного регулирования регулируемая организация как специализированный субъект правоотно-

шений, регулируемых тарифами, обязана самостоятельно представлять в орган тарифного регулирования документы, подтверждающие экономическую обоснованность подлежащего установлению тарифа; соответственно, регулируемая организация несет правовые последствия непредставления таких документов.

Также предусмотрено право органа тарифного регулирования запрашивать у регулируемой организации дополнительные материалы, указав форму их представления и требования к ним, если в ходе анализа представленных организациями, осуществляющими регулирующую деятельность, предложений об установлении цен (тарифов) возникнет необходимость уточнения предложений либо их обоснования.

Необходимо отметить, что наличие такого права у органа тарифного регулирования не является его безусловной обязанностью.

В качестве примера можно привести решение Тамбовского областного суда от 5 июня 2020 г. по делу № За-362/2020¹⁶, которым были оставлены без удовлетворения административные иски требования регулируемой организации о признании недействующим в части приказа Управления по регулированию тарифов Тамбовской области об установлении размера платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям.

Оспаривая положения этого приказа в части размера стандартизированных тарифных ставок, используемых для определения платы за технологическое присоединение к газораспределительным сетям общества внутри границ земельного участка заявителя, административный истец указал, что при расчете таких ставок Управление не учло величину сметной прибыли.

Суд установил, что в силу подпункта «в» п. 14, 26 Основных положений формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации, утв. Постановле-

¹⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 10.

¹⁶ Текст решения доступен на сайте суда.

нием Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1021¹⁷ (далее — Основные положения № 1021) при рассмотрении экономических обоснований затрат и прибыли регулирующие органы принимают во внимание размер прибыли, необходимой для обеспечения указанных организаций средствами на обслуживание заемного капитала, развитие производства, выплату дивидендов. Обоснование размера необходимой прибыли должно быть приложено регулируемой организацией к заявлению об установлении тарифов. Непредставление организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, части материалов, предусмотренных пунктом 24 настоящих Основных положений, является основанием для отказа в рассмотрении предложения об установлении (изменении) цен (тарифов) до представления всех материалов.

Пунктом 21 Методических указаний № 1151/18¹⁸ утвержден перечень документов, которые регулируемая организация должна направить в регулирующий орган для расчета размеров стандартизированных тарифных ставок, определяющих плату за подключение (технологическое присоединение), и предусмотрено, что при отсутствии документов и сведений, необходимых для утверждения стандартизированных тарифных ставок, регулирующий орган в течение 7 рабочих дней со дня поступления заявления уведомляет об этом регулируемую организацию.

Исходя из системного толкования вышеуказанных норм Основных положений № 1021 и Методических указаний № 1151/18, с учетом их правовой силы и сферы регулирования, суд приходит к выводу о том, что под документами, необходимыми для утверждения стандартизированных тарифных ставок, следует понимать документы и материалы, перечисленные в пункте 21 Методических

указаний № 1151/18, поскольку без них невозможен расчет размера стандартизированных тарифных ставок в целом.

Вместе с тем обоснование необходимой прибыли не отнесено к числу документов и материалов, перечисленных в Методических указаниях № 1151/18 как необходимые для утверждения стандартизированных тарифных ставок.

Таким образом, включение размера прибыли, необходимой для обеспечения регулируемой организации средствами на обслуживание заемного капитала, развитие производства, выплату дивидендов, в состав стандартизированных тарифных ставок внутри границ земельного участка заказчика носит заявительный характер и производится только в случае представления регулируемой организацией в орган тарифного регулирования соответствующих документов и материалов, экономически обосновывающих размер такой прибыли. При этом у органа тарифного регулирования в данном случае отсутствует обязанность запрашивать названные документы дополнительно, поскольку он вправе отказать в рассмотрении предложения о включении размера прибыли, необходимой для обеспечения указанных организаций средствами на обслуживание заемного капитала, развитие производства, выплату дивидендов, в состав стандартизированных тарифных ставок.

Из материалов административного дела, тарифного дела, пояснений представителей сторон в судебном заседании следует, что общество, включив в сметные расчеты сметную прибыль в размере от 40 до 89% по разным видам работ, обоснование необходимой прибыли в орган тарифного регулирования не представило. Следовательно, у тарифного органа отсутствовала обязанность включать сметную прибыль в тариф.

Следует отметить, что Верховный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал в своих судебных актах правовую позицию о том, что в целях достижения баланса экономических интересов ресурсоснабжаемых организаций, осуществляющих регулируемую деятельность, и потребителей этих ресурсов подход тарифного органа должен быть предсказуемым для регулируемой организации и не создающим непреодолимых

¹⁷ Российская газета. 13 января 2001 г.

¹⁸ Приказ Федеральной антимонопольной службы от 16 августа 2018 г. № 1151/18 «Об утверждении Методических указаний по расчету размера платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям и (или) размеров стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину» // Опубликован на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru 6 декабря 2018 г.

тарифная политика
баланс интересов
ресурсоснабжающая организация

препятствий для установления экономически обоснованного тарифа¹⁹.

Несоздание непреодолимых препятствий означает, что орган тарифного регулирования не должен лишать регулируемую организацию права на установление экономически обоснованного тарифа на формальных основаниях, например в случае отсутствия отдельного документа при наличии других материалов, подтверждающих экономически обоснованный размер тарифа.

Так, решением Тамбовского областного суда от 18 мая 2020 г. по административному делу № За-223/2020²⁰ признаны недействующими в части приказы Управления по регулированию тарифов Тамбовской области об установлении тарифов на горячую воду.

Суд установил, что вопреки требованиям пункта 42 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2010 г. № 1075, орган тарифного регулирования при расчете размера фонда оплаты труда, подлежащего включению в необходимую валовую выручку регулируемой организации, не применил положения действующего в отношении административного истца Отраслевого тарифного соглашения в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2017–2019 годы от 8 декабря 2016 г.²¹ (далее – Отраслевое тарифное соглашение). При этом орган тарифного регулирования в ходе судебного разбирательства ссылался на то, что административный истец не представил официальное подтверждение от общественной организации работодателей о распространении на регулируемую организацию данного тарифного соглашения.

Отклоняя доводы административного ответчика, суд указал, что из анализа положений статьи 48 Трудового кодекса Российской Федерации²² и раздела 10 Отраслевого тарифного соглашения

следует, что такое подтверждение носит формальный характер и его отсутствие в силу прямого действия положений статьи 48 Трудового кодекса Российской Федерации не может свидетельствовать о его неприменении в отношении административного истца. Для получения такого подтверждения регулируемой организации достаточно обращения в Общероссийское отраслевое объединение работодателей сферы жизнеобеспечения с заявлением по установленной форме. Оснований для отказа во включении регулируемой организации в региональный регистр организаций, на которые распространяется действие соглашения, и выдачи официального подтверждения у Общероссийского отраслевого объединения работодателей сферы жизнеобеспечения в данном случае не имелось, поэтому Отраслевым тарифным соглашением предусмотрена возможность регулируемого органа запросить у регулируемой организации такое официальное подтверждение, однако Управление такого подтверждения у административного истца не запрашивало.

Суд пришел к выводу, что по общему правилу на тарифном органе не лежит безусловная обязанность запрашивать по собственной инициативе дополнительные документы. Вместе с тем в контексте конкретных обстоятельств с учетом принципов соблюдения баланса экономических интересов ресурсоснабжающей организации и потребителей, обеспечения стабильных и недискриминационных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере теплоснабжения тарифный орган в данном случае должен был предложить обществу представить дополнительные материалы.

Все решения Тамбовского областного суда об оспаривании нормативных правовых актов в сфере тарифного регулирования судами вышестоящих инстанций были оставлены без изменения.

В заключение хотелось бы повторить, что исследуемая категория административных споров требует очень внимательного и скрупулезного подхода, глубокого анализа нормативных правовых актов, регулирующих спорные правоотношения, и их вдумчивого толкования с учетом основных принципов тарифного регулирования.

¹⁹ См., например: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2019 г. № 72-АПА19-5 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Текст решения доступен на сайте суда.

²¹ Солидарность. 2017. № 3–4.

²² Российская газета. 31 декабря 2001 г.

административные споры

тарифные ставки

недискриминационные условия

Спасти семью, сохранить институт: изменения в законодательстве о суррогатном материнстве, которые назрели сегодня



Сергей Викторович Ратников

юрист,
арбитражный управляющий,
менеджер социальных проектов по поддержке семьи
г. Москва, Россия
sergey@ratnikov.lawyer

Аннотация. На текущий момент в связи с резонансным московским делом и неожиданной активностью законодателей мы наблюдаем, как институт суррогатного материнства в нашей стране приближается к полному исчезновению. Инициативы народных избранников преимущественно направлены на сокращение возможностей присоединения к программе. Поэтому сейчас практикующим специалистам особенно важно обратить внимание на те вещи в законодательном регулировании процесса, которые не попадают в зону внимания депутатов.

Ключевые слова: суррогатное материнство, репродуктивные технологии, законодательные инициативы

Saving families, preserving the institution: changes in the legislation on surrogacy that are pending nowadays

Sergey Viktorovich Ratnikov, Lawyer, Arbitration Manager, Manager of Social Projects for Family Support, Moscow, Russia

Abstract. At the moment, due to the high-profile Moscow case and the unexpected activity of lawmakers, it is obvious that the institution of surrogacy in our country is on the verge of complete disappearance. The initiatives of the people's representatives are mainly aimed at reducing the opportunities of joining the program. Therefore, now it is especially important for practitioners to pay attention to the points in the legislative regulation of the process that do not fall into the spotlight of legislators.

Keywords: surrogacy, reproductive technologies, legislative initiatives

Суррогатное материнство в России и за рубежом

Хотя институт суррогатного материнства существует в нашей стране порядка 25 лет, сам соответствующий термин в виде поправок был внесен в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ (далее – Закон об основах охраны здоровья) лишь в 2012 году.

В соответствии с приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31 июля 2020 г. № 803н «О порядке использования вспомогательных репродуктивных технологий, противопоказаниях и ограничениях к их применению»² суррогатное материнство является программой по лечению бесплодия, которое проводится строго по показаниям. Семейный кодекс Российской Федерации³ тоже содержит понятие суррогатного материнства, но родителями согласно Кодексу могут быть записаны вообще только лица, состоящие в браке.

В статье 55 Закона об основах охраны здоровья говорится, что на применение вспомогательных репродуктивных технологий (в том числе суррогатного материнства) имеют право как супружеские пары, так и женщины и мужчины, не зарегистрировавшие свои отношения, а также одинокие женщины.

Утвержден ряд требований для каждого из видов вспомогательных репродуктивных технологий. Изначально устанавливаются причины бесплодия, после чего предлагаются варианты его лечения. В случае неэффективности определенного вида лечения и ненаступления беременности в течение 9–12 месяцев пациенты направляются на лечение с использованием вспомогательных репродуктивных технологий.

При оформлении таких отношений должен быть заключен договор, в котором прописаны все существенные условия вынашивания будущего ребенка.

Используются исключительно чужие (родительские или донорские) генетические материалы, суррогатная мать не может быть донором яйцеклетки.

Чтобы стать участником программы, девушка должна быть в возрасте от 20 до 35 лет, родить здорового ребенка, иметь удовлетворительное заключение о состоянии здоровья и дать письменное согласие на медицинское вмешательство. Если девушка находится в браке, то, чтобы стать суррогатной матерью, необходимо письменное согласие ее супруга.

Генетическим родителям программа суррогатного материнства обходится в сумму не менее 2–3 млн руб., отмечает «Российская газета»⁴. Вознаграждение суррогатной матери индивидуально, обычно речь идет о сумме свыше 500 тыс. руб., указывало издание.

Интересно, что официальную статистику появления на свет детей в результате программы суррогатного материнства в России никто не ведет. Приближенные к объективной действительности данные представляет Российская ассоциация репродукции человека. Организация собирает данные от клиник, которые находятся в составе Ассоциации. Медучреждения добровольно отправляют информацию, однако она никак не подтверждена. Для примера: в нашей стране за 2018 год суррогатные матери родили больше 4000 детей. Еще больше, чем по 800 случаям беременности, исход неизвестен. И это без учета центров, которые не оглашают результаты своей работы.

В последнее время специалисты наблюдают, что спрос начал падать, – не столько потому что потребность снизилась, а потому что в России происходит экономическая стагнация. Зачастую люди просто откладывают деторождение на потом из-за финансовой неопределенности⁵, притом что наша страна входит в пятерку лучших по качеству оказания этой услуги.

¹ Российская газета. 23 ноября 2011 г.

² Опубликовано на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 19 октября 2020 г. Ст. 0001202010190041.

³ Российская газета. 27 января 1996 г.

⁴ См.: <https://rg.ru/2017/07/13/zakon-o-surrogatnom-materinstve-budet-dorabotan.html>.

⁵ См.: Затари А. «Мы даже не знаем, жив ли он». СКР завел дело о торговле детьми, их родители просят помощи у Путина // ВВС News. Русская служба. 9 октября 2020 г.

Наряду с Россией суррогатное материнство активно развивается на Украине, в Казахстане, Беларуси, Нидерландах, Финляндии, Польше и некоторых штатах США. Однако существует ряд европейских государств, которые запрещают проводить эту процедуру. К ним, например, относятся Германия, Норвегия и Франция. Граждане этих стран обращаются к помощи зарубежных специалистов. Особенно много обращений поступает из Китая. С 2015 года местные власти отказались от политики «одна семья — один ребенок», а благосостояние граждан позволяет содержать большее количество детей.

Инициатива народных избранников

Группа депутатов Государственной Думы, в числе которых находится вице-спикер Петр Толстой, разработала законопроект № 1191971-7⁶, который регулирует сферу суррогатного материнства в России. В проекте документа предлагается запретить пользоваться услугами суррогатных матерей иностранцам и людям, не состоящим в браке.

«Получившая широкое распространение практика суррогатного материнства создает прямую и косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам, представляет как минимум угрозу общественной, экономической безопасности, безопасности личности, а также биологической безопасности», — говорится в проекте пояснительной записки к законопроекту. Для предотвращения этих угроз законопроект предусматривает, что услугами суррогатного материнства смогут пользоваться только состоящие в зарегистрированном браке мужчина и женщина, которая по медицинским показаниям не может выносить ребенка. Генетические родители должны быть не старше 55 лет и не младше 25 лет. Обратиться к суррогатной матери они смогут не ранее чем через год после регистрации брака и по рекомендации врача⁷.

⁶ См.: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1191971-7>.

⁷ См.: Замахина Т. Проект о запрете услуг суррогатных матерей для иностранцев могут внести весной // Российская газета. 4 марта 2021 г.

Запрет иностранцам на пользование соответствующими услугами в России необходим, так как уже сформировался рынок экспорта из страны детей, рожденных суррогатными матерями, говорится в проекте пояснительной записки. «Это наносит серьезный ущерб международной репутации нашей страны и противоречит заявленному в обновленной Конституции принципу, согласно которому дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России», — сказано в документе. Помимо прочего, отсутствие контроля за технологией суррогатного материнства, донорскими клетками и «иными биоматериалами, родившимися от суррогатных матерей детьми» позволяет бесконтрольно собирать, хранить, исследовать, применять биоматериал граждан России, отмечают авторы законопроекта.

Ограничения, связанные с участием третьих лиц

Новый законопроект исключает посреднические услуги агентств и учреждений в предоставлении услуг суррогатного материнства. «Договор будет заключаться напрямую между потенциальными родителями и суррогатной матерью», — следует из пояснительной записки. Кроме того, вводится нотариальное заверение договора суррогатного материнства. Соответствующий реестр с большой вероятностью будет вести Росздравнадзор⁸.

Также законопроект запрещает рекламу суррогатного материнства. «Повсеместная, доступная реклама суррогатного материнства не соответствует сложившемуся традиционному понятию материнства, формирует неверные установки в области репродуктивного и иного поведения личности, — говорится в пояснительной записке. — Такая реклама, направленная на получение материальной выгоды от рождения человека, по сути, торговлю детьми, аморальна». Кроме того, реклама соответствующих услуг активно используется не только в России, но и за пределами ее территории,

⁸ См.: Кузнецова Е., Губернаторов Е. Депутаты подготовили запрет на суррогатное материнство для одиноких людей. Оксана Пушкина увидела в нем противоречие Конституции // РБК.ру. 19 января 2021 г.

заключение договора

хранение биоматериала

рекомендации врачей

«стимулируя интерес иностранных граждан к получению на территории России за умеренную по их меркам плату услуг по суррогатному материнству, что также не представляется допустимым.

Однако такие формулировки в законе лишают возможности публиковать информацию на сайтах клиник и даже информационных ресурсов нейтрального характера.

Нельзя не согласиться, что действительно необходима регламентация на законодательном уровне деятельности агентств суррогатного материнства. Но выражена она должна быть не запретом, а требованиями соответствия: наличие собственного капитала, четкого перечня предлагаемых услуг, гарантий, обязательств, обязательной психологической и юридической поддержки/консультации всех сторон, обязательного освещения вопросов суррогатного материнства, в том числе проведения бесплатных информационных семинаров (не рекламных!), обеспечения контроля со стороны государства за деятельностью таких агентств.

Как должно развиваться само суррогатное материнство

Сразу после инициатив и выступлений народных избранников профессиональное сообщество ответило огромным количеством научных публикаций, интервью в блогах, петиций в поддержку института. Одна из них взята за основу этой статьи — это петиция «Маматики»⁹, проекта, цель которого состоит в бесплатном консультировании специалистами участников процесса суррогатного материнства. По сути, петиция, которую мы совместно разработали, — это предложение о дополнительной юридической защите всех: и суррогатных матерей, и генетических родителей, и, конечно, малышей. Важно, чтобы новое законодательство в области суррогатного материнства строилось на основополагающем принципе, суть которого состоит в том, что интересы ребенка первостепенны. А это значит, что способ появления

малыша на свет никак не должен отражаться на его правах.

Сейчас уже существуют проблемы при регистрации ребенка. Положения закона закрепляют право быть записанными в качестве родителей только лиц, состоящих в браке между собой. Всем остальным приходится обращаться в суд. Это, конечно, решает проблему, но сам процесс становится гораздо сложнее. Новая инициатива может не оставить шанса генетическим родителям, которые не имеют штампа в паспорте, а значит, дети окажутся в приюте. Согласитесь, странный поворот: защитят от заграницы и отправят в отечественный детдом.

Поэтому в центре внимания должна быть другая, положительная инициатива. Это обязательная регистрация ребенка генетическими родителями.

До сих пор не урегулирован процесс передачи ребенка, поэтому иногда это порождает злоупотребления со стороны суррогатной матери и со стороны биологических родителей. Если будет определен порядок, это значительно сократит количество нежелательных прецедентов.

При правильном внедрении процесса удастся отменить и получение обязательного согласия суррогатной матери на передачу ребенка генетическим родителям, само собой разумеется, при наличии надлежаще оформленных документов из клиники, роддома, договора суррогатного материнства и т.д.

Важно закрепить на законодательном уровне право быть записанным в качестве родителей не только лицам, состоящим в браке друг с другом, а всем генетическим родителям — так наконец-то удастся привести в соответствие между собой пункт 4 ст. 51 Семейного кодекса Российской Федерации и пункт 3 ст. 55 Закона об основах охраны здоровья в части регистрации ребенка лицами, не состоящими в законном браке.

Договор суррогатного материнства: участники и третьи стороны

На основе чего должны быть юридически защищены участники? Важно выделить договор суррогатного материнства в отдельный вид договора (сейчас это не так, его правая природа четко не определена, поэтому используются сразу не-

⁹ См.: <https://www.change.org/p/министерство-здравоохранения-рф-мурашко-ма-петиция-в-поддержку-изменений-законодательства-по-суррогатному-материнству>.

сколько смежных отраслей права) с указанием основных его параметров (прав, обязанностей, условий выплаты вознаграждения и передачи ребенка и т.д.).

Как вариант — нотариальное удостоверение договора суррогатного материнства и использование нотариального депозита для расчетов по такому договору.

Одна из новелл сейчас находится на рассмотрении в Государственной Думе¹⁰. Авторы рассчитывают, что своим участием нотариус может точно установить личность заявителей, проверить все юридические нюансы, выяснить действительную волю всех участников сделки в силу закона. Также он поможет составить проект договора с учетом интересов всех сторон. Многих лиц, которые рассматривают вариант обращения за услугами суррогатной матери, волнует вопрос о тайне рождения ребенка. Нотариус поможет учесть условие о конфиденциальности в договоре, обозначив ответственность сторон за его нарушение. Кроме того, нотариально удостоверенный договор о суррогатном материнстве, в отличие от соглашения, заключенного в простой письменной форме, будет служить гарантией защиты прав всех лиц, в том числе в случае судебного разбирательства.

В новом законопроекте дополнительным и удобным для новоиспеченных родителей моментом станет возможность нотариуса самостоятельно передать необходимые сведения в Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния по электронным каналам связи.

Как результат, обязательная нотариальная форма для подобного рода соглашений позволит гарантированно защитить права как будущих родителей, так и суррогатной матери, а также обеспечить необходимое нормативное регулирование правоотношений, основанных на использовании описываемых репродуктивных технологий¹¹.

С точки зрения финансовой защиты сделок можно начать пользоваться эскроу-счетами. Средства на него будут вносить генетические родители, суррогатная мать сможет забрать их в зависимости от выполненных обязательств.

Социальная защита суррогатных матерей

Сейчас выплата любого вознаграждения суррогатной матери облагается в общем порядке НДФЛ либо иным образом при применении спецрежима, поскольку не является вознаграждением за донорство. Такое положение порождает неравенство в системе налогообложения, в том числе это касается и компенсаций, полученных суррогатной матерью от биологических родителей при безвозмездном участии в программе суррогатного материнства.

Актуальным остается также вопрос: если вознаграждение суррогатной матери облагается НДФЛ, то тогда могут ли претендовать биологические родители на налоговый вычет, как при получении платных медицинских услуг? Ведь программа суррогатного материнства тоже является неотъемлемой частью лечения бесплодия. На сегодняшний день имущественный вычет предусмотрен только в части ЭКО, а также преимплантационной генетической диагностики. Этот вопрос остается неурегулированным. Дополнительно требует рассмотрения вопрос государственного субсидирования суррогатного материнства, в том числе в виде выделения государственных квот генетическим родителям и предоставления налоговых льгот суррогатным матерям.

Одним из решений может стать предоставление налоговых льгот суррогатным матерям (снижение налоговой ставки на доход, полученный в результате выплаты вознаграждения по договору суррогатного материнства, минимум до 3%).

Если суррогатное материнство станет бесплатным

Такой пример есть в Канаде. Суррогатное материнство здесь носит альтруистический характер: женщины, которые вынашивают ребенка, не мо-

¹⁰ См.: <https://notariat.ru/ru-ru/news/garantii-dlya-uchastnikov-surrogatnogo-materinstva-smozhet-predostavit-notarialnaya-forma-dogovora>.

¹¹ См.: Куликов В. Мама по контракту. ЗАГСам пропишут правила регистрации детей, рожденных от суррогатных матерей // Российская газета. 22 апреля 2019 г.

конфиденциальность информации
вознаграждение по договору
нотариальное удостоверение

гут зарабатывать на этом. Канада – не единственная страна, где это считается нормой, такие же законы действуют, например, в Великобритании.

Но разница в том, что законодательство в большинстве канадских провинций упрощает для будущих родителей процесс обретения прав на таких детей. Кроме того, в отличие от некоторых других стран Канада разрешает пользоваться такими услугами однополым парам, а также родителям-одиночкам.

По оценкам канадских СМИ¹², в стране сейчас как минимум 900 суррогатных матерей. Найти официальную статистику, как и в России, достаточно сложно.

Существует ряд требований: так, добровольцы должны пройти медицинское и психологическое обследование, допускаются лишь женщины, которые уже рожали один раз. Но и однозначно бесплатным назвать это сложно. Женщины получают компенсации в размере собственного дохода до наступления беременности, и несложно догадаться, что разность уровня жизни по сравнению с российскими суррогатными матерями – не самый экономически объективный пример для того, чтобы убеждать, что отечественное суррогатное материнство – это история про алчность.

Как усовершенствовать институт суррогатного материнства в России

В первую очередь, кроме предложенных выше в данной статье инициатив сторонников развития суррогатного материнства, необходимо упорядочить документооборот и учет в сфере вспомогательных репродуктивных технологий. До сих пор отсутствует универсальная, нормативно определенная форма документов, составляемых клиникой, практикующей вспомогательные репродуктивные технологии, для организации программы суррогатного материнства. Решат вопрос, например, разработка унифицированной формы

справки-подтверждения, использование специальных бланков, защищенных от подделки, и т.п.

Ну и, конечно, важны государственный контроль и надзор за посредниками, рассмотрение вопроса о саморегулировании, установление уголовной и административной ответственности в этой сфере.

По оценкам специалистов, от 15 до 20% популяции бесплодны по медицинским показаниям. И показатель этот только ухудшается¹³. Неудивительно, что уголовные дела и запретительные инициативы вызывают только шок, негодование и непонимание профессионального сообщества врачей и участников рынка.

Поэтому важно менять отношение к суррогатному материнству не только на уровне понимания, но и на уровне финансирования. Важно, чтобы было субсидирование на государственном уровне программы суррогатного материнства генетическим родителям (по аналогии с ЭКО). Так появится система психологической поддержки в рамках программ суррогатного материнства, а также изменится отношение граждан к этой сфере.

До сих пор присутствует стигматизация суррогатного материнства как социального явления. Необходимо просвещение населения на государственном уровне, стимулирование развития общественных некоммерческих институтов в сфере суррогатного материнства.

Не урегулирован до сих пор вопрос тайны рождения и анонимности при участии в программе суррогатного материнства. Из-за этого биологические родители в маленьких населенных пунктах вынуждены переезжать. Важно понимать, что жесткие ограничения или отказ от института суррогатного материнства могут привести к появлению в России серого рынка по оказанию услуг в этой сфере.

Если не обратить внимания на все эти элементы, которые так за 25 лет существования института и не были урегулированы, новые изменения могут попросту загубить суррогатное материнство в нашей стране. □

¹² См.: <https://www.change.org/p/министерство-здравоохранения-рф-мурашко-м-а-петиция-в-поддержку-изменений-законодательства-по-суррогатному-материнству>.

¹³ См.: Затари А. Указ. соч.



**СУДЕБНЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ
ПРИ ВЕРХОВНОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
(Судебный департамент)

П Р И К А З

27 сентября 2021 г.

№ 198

Москва

О внесении изменений в инструкции по судебному делопроизводству

В соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»

П Р И К А З Ы В А Ю:

1. Внести в Инструкцию по судебному делопроизводству в кассационных судах общей юрисдикции, утвержденную приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 1 октября 2019 г. № 224, следующие изменения:

1.1. Пункт 16.1 изложить в следующей редакции:

«16.1. Подлинник судебного акта о возмещении процессуальных издержек, вынесенного кассационным судом, подшивается к делу.

Обращение к исполнению судебных актов на оплату процессуальных издержек, связанных с рассмотрением дела, производится по вступлении их в законную силу.

Копии судебных актов на оплату процессуальных издержек за счет средств федерального бюджета с обязательной отметкой о дате вступления их в законную силу, заверенные гербовой печатью суда и оформленные с соблюдением требований, перечисленных в пункте 18.1 настоящей Инструкции, передаются уполномоченным работником аппарата суда в финансовую службу кассационного суда для оплаты под расписку в реестре (журнале) (форма № 32).

Судебные акты кассационного суда на оплату процессуальных издержек за счет средств федерального бюджета подлежат учету в реестре (журнале) учета постановлений (определений) на оплату процессуальных издержек за счет средств федерального бюджета (форма № 32) с обязательным заполнением всех граф. Каждый судебный акт кассационного суда учитывается в реестре (журнале) однократно и в отдельной строке.

Копии судебных актов на оплату процессуальных издержек также направляются (выдаются) лицам, которым подлежит выплата денежных сумм, о чем делается соответствующая отметка в реестре (журнале).

В случае вынесения судебного акта на оплату процессуальных издержек соответствующая отметка в обязательном порядке делается в учетно-статистических карточках в отношении каждого участника судопроизводства с указанием данных о том, кому в соответствии с постановлением (определением) суда (судьи) подлежат выплаты денежных сумм в соответствии с постановлением (определением) суда (судьи).

После производства финансовой службой оплаты процессуальных издержек участникам судопроизводства уполномоченным работником кассационного суда в срок не позднее трех рабочих дней в суд первой инстанции направляется соответствующее уведомление о производстве оплаты (либо если дело не возвращено в суд первой инстанции соответствующая информация приобщается к делу).».

1.2. Изложить форму № 32 в редакции согласно приложению № 1 к настоящему приказу.

2. Внести в Инструкцию по судебному делопроизводству в апелляционных судах общей юрисдикции, утвержденную приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 1 октября 2019 г. № 225, следующие изменения:

2.1. Пункт 12.4 изложить в следующей редакции:

«12.4. Подлинник судебного акта о возмещении процессуальных издержек, вынесенного апелляционным судом, подшивается к делу.

Обращение к исполнению судебных актов на оплату процессуальных издержек, связанных с рассмотрением дела, производится по вступлении их в законную силу.

Копии судебных актов на оплату процессуальных издержек за счет средств федерального бюджета с обязательной отметкой о дате вступления их в законную силу, заверенные гербовой печатью суда и оформленные с соблюдением требований, перечисленных в пункте 14.1 настоящей Инструкции, передаются уполномоченным работником аппарата суда в финансовую службу апелляционного суда для оплаты под расписку в реестре (журнале) (форма № 29).

Судебные акты апелляционного суда на оплату процессуальных издержек за счет средств федерального бюджета подлежат учету в реестре (журнале) учета постановлений (определений) на оплату процессуальных издержек за счет средств федерального бюджета (форма № 29) с обязательным заполнением всех граф. Каждый судебный акт апелляционного суда учитывается в реестре (журнале) однократно и в отдельной строке.

Копии судебных актов на оплату процессуальных издержек также направляются (выдаются) лицам, которым подлежит выплата денежных сумм, о чем делается соответствующая отметка в журнале (реестре).

В случае вынесения судебного акта на оплату процессуальных издержек соответствующая отметка в обязательном порядке делается в учетно-статистических карточках в отношении каждого участника судопроизводства с указанием данных о том, кому в соответствии с постановлением (определением) суда (судьи) подлежат выплаты денежных сумм в соответствии с постановлением (определением) суда (судьи).

После производства финансовой службой оплаты процессуальных издержек участникам судопроизводства уполномоченным работником апелляционного суда в срок не позднее трех рабочих дней в суд первой инстанции направляется соответствующее уведомление о производстве оплаты (либо если дело не возвращено в суд первой инстанции соответствующая информация приобщается к делу)».

2.2. Изложить форму № 29 в редакции согласно приложению № 2 к настоящему приказу.

3. Внести в Инструкцию по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, утвержденную приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 161, следующие изменения:

3.1. В пункте 12.1:

абзац шестой исключить;

абзацы седьмой – семнадцатый соответственно считать абзацами шестым – шестнадцатым.

3.2. Изложить форму № 56 в редакции согласно приложению № 3 к настоящему приказу.

4. Внести в Инструкцию по судебному делопроизводству в районном суде, утвержденную приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 29 апреля 2003 г. № 36, следующие изменения:

4.1. В пункте 9.1.1:

абзац второй исключить;

абзацы третий – тринадцатый соответственно считать абзацами вторым – двенадцатым.

4.2. Изложить форму № 50.1 в редакции согласно приложению № 4 к настоящему приказу.

5. Настоящий приказ вступает в силу со дня его подписания.

Генеральный директор

А.В. Гусев