

*Голубенко Константин Александрович
Магистрант Высшей школы юриспруденции
и судебно-технической экспертизы
Санкт-Петербургского
политехнического университета
Петра Великого*

*Научный руководитель: Мохоров Дмитрий
Анатольевич, к.ю.н., доц., Директор Высшей
школы юриспруденции и судебно-
технической экспертизы
Санкт-Петербургского
политехнического университета
Петра Великого*

*Статья подготовлена с использованием
справочно-правовой системы
«КонсультантПлюс»*

Аннотация: в статье рассматривается правовое регулирование судебного нормоконтроля за деятельностью органов власти по принятию и применению актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (акты с нормативными свойствами).

На основании анализа объекта данного вида судебного контроля предлагается ввести презумпцию неоднократности применения письма, если у него обнаружены другие нормативные свойства. Особо подчеркивается важность и необходимость введения такого признака акта с нормативными свойствами как целесообразность принятия (наличие полезной цели издания, прежде всего для невластных субъектов).

В результате выявленных проблем, пробелов и противоречий

регламентации процедуры судебного нормоконтроля за актами с нормативными свойствами предлагается их разрешение посредством: введения возможности оспаривания актов с нормативными свойствами, издаваемых исполнительными органами муниципальных образований; исключения оценки наличия нарушения прав на этапе принятия иска и при рассмотрении административного дела.

Предложенные меры в своей совокупности позволят повысить качество судебного нормоконтроля за актами с нормативными свойствами, способствовать сохранению наиболее полезных писем органов власти в механизме правового регулирования, а также гармонизации административного и арбитражного процессуального законодательства. В конечном счете реализация предложенных мер будет способствовать защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в рамках судебного нормоконтроля за актами с нормативными свойствами.

Совершенствование правового регулирования судебного нормоконтроля за актами с нормативными свойствами

Качественное правовое регулирование достигается как за счет сохранения и применения социально-направленных правил поведения в правовой системе, так и благодаря судебному нормоконтролю¹, который способен обеспечивать защиту прав и свобод человека, а также устранять противоречия в правовом регулировании. При этом такой контроль должен осуществляться эффективно, что предполагает наличие единой непротиворечивой процедуры его реализации.

Судебный нормоконтроль за письмами органов власти² осуществляется по

¹ Под судебным нормоконтролем за актами с нормативными свойствами в настоящей статье понимается регламентированная процедура проверки судом соответствия акта (его части), содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами (далее – акт с нормативными свойствами), положениям актов более высокой юридической силы. Результат такого контроля – установление судом правомерности либо неправомерности оспариваемого акта или отдельных его положений.

² Письма органов власти – разновидность правовых актов со следующими свойствами: принимаются правоприменительными органами в отсутствие регламентированной юридической процедуры их принятия; содержат разъяснения законодательства и (или) правила поведения, оказывающие опосредованное влияние на неопределенный круг лиц или применяющиеся в рамках конкретных правовых ситуаций.

отдельной процедуре в рамках административного и арбитражного судопроизводства³. Вместе с тем в рамках такого нормоконтроля существует целый ряд недостатков, не позволяющих считать его эффективным.

Первая проблема связана с подсудностью. Как верно заметила А.А. Папуша, «За рамками установленной выше подсудности (*родовой, основанной на анализе автором ст. ст. 20-21 КАС России – прим. авт.*) остаются акты, принятые исполнительными органами местного самоуправления»⁴. С учетом того, что законодатель допустил оспаривание актов с нормативными свойствами представительных органов муниципальных образований⁵, то следует признать возможным и оправданным включение в родовую подсудность возможность оспаривания таких актов, издаваемых исполнительными органами муниципальных образований.

Вторая проблема возникает на стадии принятия административного иска об оспаривании письма органа власти. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС России суд отказывает в принятии такого иска, если из него не следует, что этим актом нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы заявителя⁶.

При этом данный подход представляется не совсем верным. Еще когда дела об оспаривании нормативных правовых актов (НПА) рассматривались по

В рамках настоящей статьи понятия «письма органов власти» и «акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами (акты с нормативными свойствами) являются условно синонимичными.

³ В арбитражном процессе Судом по интеллектуальным правам рассматриваются дела об оспаривании актов с нормативными свойствами, касающиеся интеллектуальной собственности, по правилам ст. 195.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г., далее – АПК России) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Дела об оспаривании всех других видов актов с нормативными свойствами рассматриваются судами общей юрисдикции по процедуре, регламентированной ст. 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г., далее – КАС России) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ Папуша А. А. Особенности рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Пролог: журнал о праве. 2017. № 2. С. 28.

⁵

⁶ П. 3 ч. 1 ст. 128 КАС России // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

правилам российского ГПК⁷, ряд ученых (С.Ф. Афанасьев, А.Т. Боннер) считали, что суды, отказывая в принятии заявления об оспаривании такого акта по аналогичному основанию (оно тогда содержалось в п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК России), рассматривают юридический интерес заявителя в качестве предпосылки права на обращение в суд. Это, в свою очередь, нарушает право на судебную защиту, так как наличие или отсутствие юридического интереса субъекта относится к вопросам материального права, которые должны разрешаться судом в ходе судебного разбирательства, а не на стадии возбуждения дела⁸;

Более того, в ст. 127.1 АПК России такое основание для отказа в принятии заявления об оспаривании акта с нормативными свойствами в сфере интеллектуальной собственности также отсутствует.

В этой связи в рамках оспаривания писем органов власти как актов с нормативными свойствами при принятии административного искового заявления по этому основанию должна быть исключена.

Следующая проблема связана с критериями оценки писем органов власти при рассмотрении конкретного дела, в частности:

1. Высшие органы судебной власти не указывают формально-юридические свойства при раскрытии определения актов с нормативными свойствами. Последнее приводит к тому, что суды не дают какую-либо юридическую оценку таким свойствам в конкретных делах. С. В. Никитин отмечает, что «...суд вообще не проверяет соответствие данных актов формально-юридическим требованиям по форме, содержанию и порядку принятия. То есть суд может установить, что интерпретационный акт этим требованиям не соответствует, но дисквалифицировать его по этому основанию не может»⁹.

2. Некорректная формулировка такого признака акта с нормативными

⁷ Гл. 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁸ Афанасьев С.Ф. Эволюция юридического интереса как предпосылки права на обращение в суд гражданской юрисдикции (теоретико-правовой обзор) // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 1. С. 9; Боннер А.Т. Гражданский процессуальный кодекс РФ: проблемы применения. М., 2005. С. 65.

⁹ Никитин С.В. Проблемы правового регулирования судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 11. С. 15.

свойствами как «неоднократность применения». В правовой доктрине термин «неоднократность применения» означает «...неисчерпаемость нормы ее применением»¹⁰. Если толковать буквально, то письмо органа власти должно быть применено не только в отношении одного лица. В противоречие последнему тезису суд в административном процессе при оспаривании письма должен также выяснить, были ли нарушены права и интересы заявителя в связи с его применением¹¹, то есть речь идет об однократном применении нормы в рамках конкретного дела.

В этой связи Пленуму Верховного Суда РФ следует скорректировать свои разъяснения и уточнить, что признак «неоднократности применения» письма органа власти предполагается, то есть установление факта применения в одном деле автоматически предполагает возможность его применения и в другом.

3. Отсутствие проверки целесообразности принятого акта с нормативными свойствами. Ряд ученых и практиков (в частности, Р.С. Бевзенко) предлагают при осуществлении нормоконтроля проверять и «...целесообразность того или иного правового решения, даже если оно формально укладывается в рамки допустимого (с точки зрения более значимого по юридической силе регулирования)»¹². К сожалению, данная точка зрения в настоящее время не получила поддержки у законодателя и правоприменителя.

Обоснование целесообразности принятия письма органом власти было бы полезно с точки зрения регулирования материальных правоотношений. Возможность проверки целесообразности примененного акта с нормативными свойствами в рамках судебного нормоконтроля позволит судам не только исключать письма с «негативным эффектом» из механизма правового регулирования, но и сохранять в последнем те акты, которые обладают

¹⁰ Домченко А.С. Общие положения оспаривания неиндивидуализированных административно-правовых актов // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 10. С. 46-51.

¹¹ П. 1) ч. 3 ст. 217 КАС России // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹² Бевзенко Р.С. Теории нормоконтроля в деле о запрете выезда полицейским за границу (К определению по делу Лужных) URL: https://zakon.ru/blog/2019/7/16/teorii_normokontrolya_v_dele_o_zaprete_vyezda_policejskim_za_granicu_k_opredeleniyu_po_delu_luzhnyh (дата обращения: 07.03.2021 г.)

практической пользой для невластных субъектов.

Помимо прочего, это также будет способствовать сокращению «ведомственного нормотворчества», поскольку затруднит органам доказывание факта наличия полезной цели у выпущенного ими акта-разъяснения.

Для этого достаточно включить в ч. 2 ст. 62 и ч. 3 ст. 217.1 КАС России, а также в ч. 1 ст. 65 и ч. 3 ст. 195.1 АПК возможность проверки судом целесообразности издания акта с нормативными свойствами и обязанность доказывания этой целесообразности властным субъектом, а Пленум Верховного Суда РФ может раскрыть критерии целесообразности их принятия.

Еще одна проблема касается оснований для признания письма органа власти недействующим. Так, в рамках российского КАС достаточно установить, что оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и обладает нормативными свойствами¹³. Получается, что наличие нормативных свойств и несоответствие смыслу разъясняемых нормативных положений у письма органа власти «автоматически» влечет за собой признание такого акта недействующим. Это вполне логично, так как наличие у писем нормативных свойств (при отсутствии реальной целесообразности их принятия) нарушает требования правовой определенности и баланс в механизме правового регулирования. В результате это создает существенные риски неоднозначного толкования и произвольного применения правовых актов и реальную угрозу нарушения прав граждан.

Однако, в предмет доказывания по данным категориям дел входит и установление факта нарушений прав и свобод заявителя¹⁴. Получается, что в ст. 217.1 КАС России есть внутреннее противоречие, когда предмет доказывания шире, чем перечень оснований для удовлетворения такого рода заявлений.

В этой связи положения ст. 195.1 АПК России выглядят более логичными, поскольку предмет доказывания и основания для удовлетворения в случае

¹³ Ч. 5 ст. 217.1 КАС России // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁴ Там же (ч. 3 ст. 217.1 КАС России).

установления релевантных обстоятельств совпадают друг с другом¹⁵. Одновременно с этим не до конца понятно, почему законодатель при формулировании ст. 195.1 АПК России исключил из предмета доказывания указание на нарушение прав заявителя (угрозу его возникновения) по делам об оспаривании писем органов власти в сфере интеллектуальной собственности.

Противоречие в ст. 217.1 КАС России можно снять за счет исключения п. 1) ч. 3 данной статьи, поскольку установления факта наличия у письма органа власти нормативных свойств и несоответствия смыслу разъясняемых положений при отсутствии полезного эффекта у такого разъяснения для субъектов права должно быть достаточно для его признания недействующим.

Реализация предложенных мер позволит повысить качество судебного нормоконтроля за актами с нормативными свойствами, способствовать сохранению наиболее полезных писем органов власти в механизме правового регулирования, а также гармонизации административного и арбитражного процессуального законодательства. В конечном счете их учет позволит усовершенствовать процесс реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также в большей степени позволит обеспечить эффективность правового регулирования и реализацию принципа правовой определенности.

¹⁵ Ч. ч. 3 и 5 ст. 195.1 АПК России // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.