

Вестник Омского университета, 1997, Вып. 2. С. 90-93.  
© Омский государственный университет, 1997

УДК 347.9

## Проблемы обжалования нормативных актов

Л.А.Терехова

*Омский государственный университет, кафедра гражданского права и процесса  
644077, Омск, пр. Мира, 55-А*

*Получена 21 апреля 1997 г.*

The article is about the delimitation of the RF courts competence in the sphere of appealing of illegal enactments by citizens and how state organs can defend citizen's interests.

В ходе реформирования российского законодательства прослеживается общая цель: создать иерархически выдержанную законодательную систему, где акты более низкого уровня не противоречат актам - высшим по иерархии. Выдерживать такую взаимозависимость законодателю сложно, т.к. в настоящее время происходит глобальная смена нормативных актов (от Конституции РФ, кодексов, законов до постановлений правительства), а также создание принципиально новых, ранее российской законодательной системе неизвестных. В связи с этим возможны и отчасти объяснимы противоречия и нестыковки в нормативных актах. Это связано с тем, что законодатели чисто технически не успевают разработать и принять требуемое количество законов, а также с тем, что последовательность принятия новых нормативных актов непродуманна. В результате оказывается, что одновременно действуют разноуровневые акты и принятые, кроме того, в разное время.

Тем не менее, даже в таких условиях суды продолжают рассматривать споры, иные правоприменители также пытаются разобраться в хитросплетениях законодательства. Часто при этом и те и другие приходят к выводу о противоречии какого-либо нормативного акта Закону (в том числе и основному), либо убеждаются, что нормативный акт необоснованно становится на пути реализации законных прав и интересов гражданина.

Примечательно то, что и для решения вопросов о том, как, куда и кому обжаловать незаконный (с точки зрения заявителя) нормативный акт, приходится также "блуждать" по ряду нормативных актов, начиная, разумеется, с Конституции РФ.

К примеру, в числе полномочий Конституционного Суда п. "а" ч.2 ст.125 Конституции РФ называет разрешение дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ. Далее, п. "б" ч.2 ст.125 среди полномочий называет разрешение вопросов о соответствии Конституции РФ конституций республик, Уставов, законов и нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам совместного ведения РФ и субъекта, либо по вопросам ведения органов государственной власти РФ.

Кроме того, ст.46 Конституции определяет, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений могут быть обжалованы в суд (т.е. суд общей юрисдикции). Это обжалование

осуществляется в соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" [1] с изменениями от 15 ноября 1995 года [2].

В соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом арбитражным судам принадлежат некоторые контрольные функции при обжаловании незаконных актов.

Компетенцией по проверке соответствия закону актов различного уровня наделены все три ветви правосудия: Конституционный Суд, суды общей юрисдикции, арбитражные суды. Как на практике разграничить их компетенцию? Полагаю, что при разграничении следует применять 3 взаимосвязанные критерия: 1) характер обжалуемого акта (нормативный или ненормативный); 2) на соответствие какому нормативному акту (по уровню) он проверяется; 3) кем (должностным лицом, гражданином и т.д.) заявляется требование о проверке соответствия акта закону.

В соответствии с п.2 ст.22 АПК к экономическим спорам, разрешаемым арбитражным судом, относятся споры о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан.

Субъектами обращения к суду в соответствии с данной нормой являются организации и граждане. Отметим, что нормативные акты проверяются: на соответствие не только закону, но и подзаконным актам.

Названная норма (ст.22 АПК) позволяет при разграничении компетенции 3 ветвей правосудия исключить сразу же (по возможности) подведомственность спора арбитражному суду. Здесь спор о компетенции (подведомственности) идет между арбитражными и общими судами. Основное на этом этапе - определить нормативным или ненормативным по своему характеру является обжалуемый акт. Ненормативным, по общему правилу, считается акт, адресованный конкретным лицам или группе лиц. Как показывает судебная практика, определить это не всегда просто. К примеру, Оренбургский областной суд прекратил производство в виду неподведомственности суду жалобы ИЧП "Росси" на распоряжение главы администрации области "О налогообложении", посчитав обжалуемый акт "действием, оформленным в виде распорядительного документа" [3]. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила определения, признав, что распоряжение главы администрации "О налогообложении", как это следует из самого текста документа, носит нормативный характер, а поэтому неподведомственно арбитражному суду.

В литературе существует достаточно устойчивое мнение о том, что ни в теории, ни в практике судопроизводства нет четкого и единого подхода к вопросу об отличии нормативных актов от ненормативных [4]. Единственный путь здесь - изучить содержание обжалуемого документа, что и было сделано Верховным судом в Оренбургском деле.

Далее. Если, используя первый из предложенных критериев разграничения мы определили, что обжалуемый акт является нормативным, мы можем переходить к следующему критерию и выяснить, на соответствие какому (по уровню в иерархии) нормативному акту он проверяется. В зависимости от этого жалоба должна направляться в суды общей юрисдикции или Конституционный Суд.

Акты государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, носящие нормативный характер проверяются судом общей юрисдикции в соответствии со ст.1 и 2 Закона "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27.04.93. При применении этого закона и встает вопрос о разграничении полномочий судов общей юрисдикции и Конституционного Суда по

разрешению споров о признании недействительными нормативных актов по мотиву их несоответствия законам.

Ст.3 Закона от 27.04.93 определяет пределы его действия: суды рассматривают жалобы на любые решения, действия кроме тех, проверка которых отнесена законодателем к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ и тех, в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Теперь при разграничении компетенции судов следует руководствоваться вторым и третьим предложенными критериями, т.е. на соответствие какому по уровню нормативному акту проверяется обжалуемый акт и кем (гражданином, должностным лицом) подано заявление о проверке.

Прежде всего следует иметь в виду, что в соответствии со ст.125 Конституции РФ к компетенции Конституционного суда относится разрешение дел о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Этот исчерпывающий перечень содержится в п.2 ст.125 Конституции РФ. Исчерпывающим является и перечень лиц, по запросам которых разрешаются подобные дела. В том же п.2 ст.125 Конституции названы: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство, Верховный Суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Это правило повторяет и ст.84 Закона о Конституционном Суде от 24 июня 1994 г.

Правом обращения к Конституционному суду обладают и обычные суды, но это право имеет весьма ограниченный характер. В соответствии со ст.101 Закона о Конституционном Суде РФ суды при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона. Ст. 102, кроме того, дополнительно разъясняет, что запрос суда допустим, если закон применен или подлежит (по мнению суда) применению в рассматриваемом им конкретном деле.

Безусловно положительным моментом является наделение обычных судов как правоприменителей возможности ``ставить под сомнение закон с учетом проблем, обнаруженных практикой применения" [5] какого-либо закона. Но, как видим, ограничительный характер в правах суда проявляется в том, что по запросам судов проверяются только законы, а не иные нормативные акты, в чем обоснованно усмотрен дефицит правовой защиты в Конституционном суде [6]. Кроме того, запрос допустим не иначе как в связи с конкретным делом.

Правила ст.101-102 Закона о Конституционном суде сразу же потребовало толкования, поскольку возникал вопрос: когда же возможно обращение в КС? Если судья пришел к выводу о несоответствии Конституции закона, является ли его обращение в КС правом или обязанностью? Ст. 101 использует термин ``обращается". Толкование его может быть различным, но явно то, что императивным это правило не является. Л. Лазарев обоснованно отмечает, что прямого ответа на этот вопрос не дает и Конституция РФ [7]. В ч.4 ст.125 Конституции говорится о проверке законов ``по запросам судов".

Анализ норм Конституции позволяет сделать вывод, что проверка соответствия Конституции законов сплошной не является. Ведь согласно ч.1 ст.15 Конституции, ее нормы имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей

территории РФ.

Достаточно определенно этот вопрос разрешен в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия". В п.2 Постановления дается перечень случаев, когда суд должен применять Конституцию непосредственно: 1) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения; 2) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории РФ до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей; 3) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции; 4) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

Такая ситуация имела место при рассмотрении судебной коллегией Верховного Суда Республики Башкортостан 21 февраля 1995 г. дела по жалобе гражданина М.З. Гайсина на решение Татышлинской окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации его кандидатом в депутаты. Судебная коллегия жалобу М.З. Гайсина удовлетворила. При рассмотрении дела в Верховном Суде РФ было установлено, что ст.20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов государственного собрания республики Башкортостан" содержит ряд условий для регистрации депутатов, противоречащих ст.32 Конституции. Согласно ст.72 ч.1 Конституции, спорный вопрос относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. На момент принятия местного закона (13 октября 1994 г.) федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан не существовало (принят 26.10.94) [8]. Поэтому Верховный Суд Башкортостан имел полное право применить по делу М.З. Гайсина непосредственно статью Конституции РФ.

В случаях, когда статья Конституции является отсылочной, суды должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения.

И лишь в случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли применяемый или примененный закон Конституции (п.3 Постановления Пленума Верховного Суда от 31.10.95), суд обращается в КС с запросом о конституционности этого закона.

Раскрыв содержание термина "обращается", Пленум оставил неразрешенным вопрос о толковании термина "неопределенность" в вопросе соответствия закона Конституции. Не приведет ли субъективное толкование этого термина к иждивенчеству со стороны судей, которые по любому сомнительному случаю начнут обращаться в КС?

О "неопределенности" как поводе к обращению в КС говорится и в ч.2 ст.36 Закона о Конституционном Суде.

Если понимать "неопределенность" как сомнение суда, тогда это еще недостаточное основание для запроса. Ст. 101 Закона о Конституционном Суде требует привести обоснование своей позиции, а п.3 Постановления Пленума Верховного Суда от 31.10.95 требует, чтобы запрос содержал "мотивы, по которым суд пришел к выводу о несоответствии закона Конституции". Но если судья в запросе дает обоснованную мотивировку своей позиции, значит, он уже нашел собственный вывод, выход из сложной правовой ситуации, и ничто не мешает ему разрешить дело по существу, проигнорировав норму, которая противоречит Конституции. И если судья не желает прославиться, сделать свое решение прецедентом, то запрос в КС для него - лишняя трата времени. В этом

случае неконституционная норма продолжает действовать, и другие суды решить аналогичное дело иначе. Поэтому позиция законодателя по вопросу прав и обязанностей судов при направлении запросов в КС уязвима. Судьи по-прежнему толкуют многочисленные противоречия в нормативных актах по-своему.

Обращаться в Конституционный суд могут и граждане (ст.96 Закона о КС) с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. В ст.96 определенно говорится об обжаловании именно закона, а не какого-либо другого нормативного акта. Все иные нормативные акты обжалуются в обычные суды в соответствии с Законом от 27 апреля 1993 г., кроме нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства РФ, что вытекает из новой редакции ст.116 ГПК от 30.11.95 и ст.22, 24 АПК, ст.10, 36 Закона об арбитражных судах. В литературе обоснованно отмечается, что такой вывод можно сделать косвенно, поэтому необходимо четко определить, в какие суды и при каких условиях могут быть обжалованы нормативные акты Президента, Федерального Собрания и Правительства. По логике Конституции это - Высший Арбитражный Суд и Верховный Суд [9].

Действительно, реальная ситуация такова, что часто права и свободы граждан затрагиваются не столько законами, сколько Указами Президента и Постановлениями Правительства. В силу ст.96 Закона о Конституционном Суде гражданин не может их обжаловать в КС.

Здесь нельзя согласиться с председателем КС В.А. Тумановым, полагающим, что проблему решает ч.2 ст.120 Конституции [10]. Данная статья говорит о полномочиях суда по защите прав граждан (безусловно, хорошо, что такие полномочия есть), а не о возможности гражданина защищаться самому, своими активными действиями, не ожидая "милости" суда как государственного органа.

Тем не менее, пока гражданин не может этого сделать, он должен быть хотя бы осведомлен о компетенции органов государства по защите его прав. Необходимо иметь в виду, что граждане, обращающиеся в общий суд, обычно заинтересованы в защите конкретных прав, препятствием в реализации которых стал правовой акт определенного уровня. В этом случае суд вправе подвергнуть контролю практически любой правовой акт: одни из них он может признать недействующими в силу имеющейся у него компетенции (ст.116 ГПК в новой редакции). В другом случае суд, будучи не вправе признать акт недействительным, может не применять его, а применить Конституцию или высший по иерархии нормативный акт.

Не следует забывать, что суд может проконтролировать нормативный акт на соответствие закону и Конституции вне связи его с нарушенными правами конкретного лица. Делается это по заявлению прокурора в соответствии со ст.23 Закона о прокуратуре в редакции от 18 октября 1995 г.

---

## Литература

- [1] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. N 19. Ст.685.
- [2] Собрание законодательства РФ. 1995. N 51. Ст.4970.
- [3] Бюллетень Верховного Суда. 1996. N 6. С 1.

- [4] Шульженко Ю.Л. Закон о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г. // Государство и право. 1995. N 7. С.5.
- [5] Овсепян Ж. Субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ // Российская юстиция. 1996. N 1. С.10.
- [6] Там же. С.10-11.
- [7] Лазарев Л. Разграничение юрисдикции и взаимодействие судов в защите прав и свобод личности // Российская юстиция. 1996. N 4. С.15.
- [8] О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Башкортостан: Постановление КС РФ от 21 июня 1996 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст.20 Закона Республики Башкортостан // Российская газета. 1996. 10 июля.
- [9] Лазарев Л. Указ. соч. С.15.
- [10] Интервью председателя Конституционного суда РФ проф. В.А.Туманова // Государство и право. 1995. N 9. С.5.