

Насонова В.А.

*Владимирский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
г. Владимир, ул. Большая Московская, д.49*

Правовое регулирование судебного контроля за законностью нормативных актов

Судебный контроль в сфере правотворчества представляет собой один из способов реализации правозащитной функции судебной власти. Суд, признавая незаконным нормативный акт, ущемляющий права, свободы или законные интересы граждан, тем самым осуществляет защиту этих прав и интересов.

Реализация предоставленных судам полномочий по проверке законности нормативных правовых актов способствует поддержанию судебной властью баланса между законодательной и исполнительной ветвями власти и является важнейшей гарантией сохранения равновесия всей нормативно-правовой системы.

Действующее законодательство предоставляет гражданам и организациям право оспаривать нормативные правовые акты в судебном порядке. Так, глава 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации регламентирует процедуру признания недействующими нормативных правовых актов полностью или в части, глава 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации - процедуру оспаривания нормативных правовых актов.

Важным моментом при оспаривании законности нормативных правовых актов является правильное определение подведомственности и подсудности дел.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов могут рассматриваться Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов РФ в рамках конституционного судопроизводства, а также судами общей юрисдикции и арбитражными судами по правилам гражданского (арбитражного) судопроизводства.

Конституционный Суд уполномочен проверять федеральные законы и нормативные акты, указанные в ст. 125 Конституции РФ на предмет соответствия Конституции РФ.

Конституционным (уставным) судам субъектов РФ предоставлено право осуществлять проверку соответствия законов и подзаконных актов субъекта РФ конституции (уставу) данного субъекта РФ.

Рассмотрение иных дел в сфере контроля за законностью нормативных актов относится к подведомственности судов общей юрисдикции. Так, судам общей юрисдикции подведомственны дела об оспаривании подзаконных нормативных правовых актов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, по основаниям их противоречия иному, кроме Конституции РФ, нормативному правовому акту (дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, законов субъектов РФ противоречащих федеральным законам).

Исходя из положений ст. 245 ГПК РФ и п. 1 ст. 29 АПК РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела, по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов, в случаях, когда федеральным законом их рассмотрение прямо отнесено к компетенции арбитражных судов [1, с. 24].

В тех субъектах РФ, в которых существует конституционный (уставной) суд, судам общей юрисдикции не подведомственны дела о проверке соответствия законов и подзаконных актов субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, т.е. тех дел, которые отнесены к подведомственности конституционного (уставного) суда субъекта РФ.

Оспаривание нормативных правовых актов осуществляется посредством подачи заявления в суд. В соответствии со ст. 251 ГПК РФ такое право предоставлено гражданам и организации, права и свободы которых нарушены нормативным правовым актом органа государственной власти, местного самоуправления либо должностного лица. Также право подачи заявления предоставлено прокурору.

Заявления об оспаривании нормативных правовых актов подаются в соответствии с правилами подсудности, закрепленными ст. 24, 26, 27 ГПК РФ. Согласно п. 4 ст. 251 ГПК РФ в случаях, когда дело об оспаривании нормативного правового акта отнесено к компетенции районного суда, то заявление подается в районный суд по месту нахождения органа или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт. Таким образом, рассматриваемой статьей ГПК РФ определяется не только родовая, но и территориальная подсудность.

Законом закреплены требования к форме и содержанию заявления об оспаривании нормативного правового акта. Так, в соответствии с п. 5 ст. 251 ГПК РФ данное заявление должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 131 ГПК РФ, а также содержать следующие сведения:

- наименование органа или информацию о должностном лице, которым был принят оспариваемый нормативный правовой акт;
- наименование оспариваемого нормативного правового акта и дата его принятия;
- указание на то, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются оспариваемым нормативным правовым актом или его частью и в чем конкретно состоит нарушение.

Примечательно, что согласно ч. 2 ст. 131 ГПК РФ в направляемом в суд заявлении указывается, в чем заключается нарушение или угроза нарушения прав, свобод или законных интересов заявителя. Таким образом, в заявлении об оспаривании нормативного правового акта согласно ч. 2 ст. 131 ГПК РФ могут быть указаны права и законные интересы, которые еще не нарушены, но возникла угроза их нарушения в будущем.

В соответствии с ч. 1 ст. 134 и ч. 1 ст. 220 ГПК РФ судья отказывает в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или прекращает производство по делу, если в заявлении оспариваются нормативные правовые акты, не затрагивающие права, свободы или законные интересы. Для обоснования права на обращение в суд в заявлении об оспаривании правового акта согласно ч. 1 ст. 134 ГПК РФ достаточно привести данные, свидетельствующие о том, что данным актом затрагиваются права или интересы заявителя [1, с. 27].

Необходимо отметить, что в соответствии с ч. 7 ст. 251 ГПК РФ подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта. Аналогичная норма предусмотрена ч. 3 ст. 193 АПК РФ.

В соответствии с п. 8 ст. 251 ГПК РФ и п. 7 ст. 194 АПК РФ суд отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, если уже имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта по тем же основаниям, что и указанные в заявлении [2, с. 8].

Согласно ст. 252 ГПК РФ заявление об оспаривании нормативного правового акта рассматривается судом в течение месяца, а Верховным Судом РФ - в течение трех месяцев со дня его подачи. Рассмотрение осуществляется с участием лица, обратившегося в суд с заявлением, представителя органа или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, и прокурора. С учетом обстоятельств дела суд может рассмотреть заявление в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания. Отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно.

Основной задачей суда при рассмотрении и разрешении дела об оспаривании нормативного правового акта является проверка законности оспариваемого акта [3, с. 40]. Критерии оценки законности нормативных правовых актов судом и соответственно оснований их судебной проверки должны быть детально регламентированы процессуальным законом. Однако действующее процессуальное законодательство не предусматривает полный перечень оснований судебной проверки нормативных правовых актов. Так ГПК РФ не содержит специальной нормы, регулирующей основания проверки оспоренного нормативного правового акта. Лишь косвенно, из содержания ст. 253 ГПК РФ, можно сделать вывод, что суд осуществляет проверку спорного акта с точки зрения его соответствия закону или иному нормативному правовому акту, обладающему большей юридической силой, и, кроме того, суд

проверяет спорный акт на предмет возможного нарушения этим актом компетенции субъекта, обратившегося в суд в порядке ч. 2 ст. 251 ГПК РФ.

В соответствии с ч. 4 ст. 253 ГПК РФ решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта. Представляется, что незаконные нормативные положения, воспроизведенные данным органом или должностным лицом в новом нормативном правовом акте, должны признаваться судом не имеющими юридической силы с момента принятия такого акта. Однако это положение нуждается в закреплении в процессуальном законодательстве.

Законная сила решения суда распространяется на неопределенный круг лиц. Это означает, что если законность нормативного акта или его части проверялась по заявлениям одних лиц и вынесено решение суда, то другие лица не могут обращаться в суд с аналогичным требованием [4, с. 16].

По мнению Т.Т. Алиева, правовое регулирование вопросов исполнения судебных решений, принятых по делам об оспаривании нормативных правовых актов, отличается неполнотой и противоречивостью [1, с. 28].

Согласно п. 3 ст. 253 ГПК РФ исполнение решения по этим делам заключается в первую очередь в том, что текст решения либо сообщение о таком решении обнародуется в средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт.

В соответствии с п. 2, 4 ст. 9 и п. 2 ст. 29.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ» на законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ возложена обязанность принимать меры по исполнению судебного решения и устранению установленных судом противоречий с федеральным законодательством. Аналогичная обязанность для органов местного самоуправления предусмотрена ч. 1 ст. 73 и ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, в законодательстве содержатся отдельные нормы, направленные на исполнение (реализацию) судебных решений по делам об оспаривании нормативных актов. Однако подобные нормы отсутствуют в законодательстве, регулирующем порядок исполнения судебных актов, в том числе в ФЗ N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Такое положение является фактором, существенно снижающим уровень контроля за исполнением судебных решений по этим делам, а также негативно сказывающимся на обеспечении единства практики исполнения судебных актов.

Литература

1. Алиев Т.Т. Некоторые аспекты судебного контроля в сфере нормотворчества // Административное право и процесс. - 2014. - N 5. - С. 24 - 28.
2. Грикевич О. Вопросы подведомственности и подсудности дел об оспаривании нормативных правовых актов по ГПК РФ и АПК РФ // Право и экономика. - 2010. - N 10. - С. 5-9.
3. Никитин С.В. Основания судебного оспаривания нормативных правовых актов// Российская юстиция. - 2009. - N 9. - С. 48-50.
4. Рыжаков А.П. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации // СПС Консультант Плюс, 2018.