Научная статья
Original article
УДК 342.9

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРОЦЕДУРЫ ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

TO THE QUESTION ABOUT THE SPECIFIC FEATURES OF THE PROCEDURE FOR CHALLENGING THE REGULATORI LEGAL ACTS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Воронцова Анастасия Александровна, студент, Крымский филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Российский государственный университет правосудия", (Россия, 295000, г. Симферополь, ул. Павленко, 5), тел. 7(978) 859-79-89, nastya-vorontsova-97@mail.ru

Anastasia A. Vorontsova, student, Federal state budgetary educational institution of higher education Russian state university of justice Crimean branch (5 Pavlenko st., Simferopol, 295000, Russia), tel. 7(978) 859-79-89, nastya-vorontsova-97@mail.ru

Аннотация. В настоящей публикации автором освещены вопросы, связанные с особенностями процедуры оспаривания нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации. В частности, на основании статистических данных, определялись наиболее частые случаи обжалования нормативных актов субъектов РФ. Обращается внимание на сроки

рассмотрения данной категории дел в судах, на обстоятельства, которые определяют предмет доказывания. Определено наличие коллизии в регулировании момента, с которого нормативный правовой акт признается судом недействующим.

Abstract. In this publication, the author defines issues related to the characteristics of the procedure for challenging the governing legal acts of the constituent entities of the Russian Federation. In particular, on the basis of statistical data, the most common cases of appeals against normative acts of the constituent entities of the Russian Federation were determined. Attention is drawn to the terms of consideration of this category of cases in courts, to the circumstances that determine the subject of proof. The presence of a conflict in the regulation of the moment from which a normative legal act is recognized by the court as ineffective has been determined.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, субъект Российской Федерации, оспаривание, предмет доказывания, резолютивная часть.

Keywords: statutory legal act, constituent entity of the Russian Federation, challenging, subject of proof, operative part.

Субъекты Российской Федерации наделены правом издания нормативно-правовых актов, что установлено в Основном законе – Конституции РФ. Такое право предоставлено субъектам федерации исходя из федерального устройства Российской Федерации. Особенностями нормативно-правовых актов, издаваемых субъектами федерации, является то, что они действуют исключительно на территории того субъекта, который его издал, и регулируют специфику того региона, в котором он был издан. Запрещается противоречие или несоответствие в какой-либо части нормативно-правового акта, издаваемого субъектом федерации, конституционным положениям и нормам федерального законодательства.

Обязанность по контролю за содержанием нормативно-правовых актов субъектов федерации, проверкой их на предмет соответствия положениям

Конституции РФ и федерального законодательства возложена на территориальные органы Министерства юстиции РФ, которые осуществляют свою деятельности на территории субъектов. В отношении нормативных правовых актов проводится две экспертизы: правовая и антикоррупционная.

Для определения специфики особенностей процедуры оспаривания нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации следует руководствоваться статистическими данными, предоставленными на официальном сайте Минюста РФ. Так, в период с сентября 2018 года по ноябрь 2019 года суды рассмотрели 357 административных исковых заявлений о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному законодательству, и в связи с этим – недействующими.

Из заявленных 357 административных исков требования 238 были удовлетворены полностью или частично, 81 – отказано в полном объеме, 19 – производство по делу было прекращено по различным основаниям [6].

Исходя из анализа отмеченных административных исковых заявлений, представляется возможность определить наиболее распространенные вопросы, по которым принимались обжалуемые нормативные правовые акты субъектов РФ. Так, обжаловались в судебном порядке такие акты, которыми утверждались местные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; связанные с установлением тарифов, нормативов потребления коммунальных услуг; определяющие перечень объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база устанавливалась в размере кадастровой стоимости.

Оспаривание нормативно-правовых актов субъектов РФ осуществляется в зависимости от места нормативно-правового акта в системе законодательных актов.

Так Конституции (уставы) субъектов РФ подлежат проверке на соответствие Конституции Российской Федерации по правилам и в порядке

Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" [1], проверка законности иных нормативно-правовых актов, которая не связана с проверкой на соответствие Конституции РФ осуществляется судами в порядке административного судопроизводства.

Рассмотрим более подробно порядок осуществления нормоконтроля актов субъектов федерации в порядке административного судопроизводства. В главе 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2] регламентирована сама процедура, по которой осуществляется оспаривание нормативно-правовых актов субъектов РФ. Заинтересованные в судебном контроле лица обращаются в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа по месту нахождения государственного органа субъекта РФ, который издал оспариваемый нормативный правовой акт субъекта федерации.

В ст. 208 КАС РФ указано, кому предоставлено право на обжалование таких нормативно-правовых актов. Правом на обращение в суд для обжалования предоставлено тем категориям лиц, в отношении которых положения этого акта применяются. Помимо этого, право на обжалование нормативных актов субъекта федерации предоставлено участникам правоотношений, которые выступают предметом регулирования данного акта, если имеются основания предполагать возможные случаи нарушения их прав и свобод, связанных с действием данного акта.

К субъектам, обладающим правом на обжалование нормативных актов субъектов федерации, законодатель относит также и прокурора, общественные объединения, что необходимо в целом для защиты интересов каждого члена общества.

Следует акцентировать своё внимание на особенностях, которые присущи судебному разбирательству по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов РФ. Так прослеживается специфика предмета

судебного исследования, под которым выступает законность нормативных правовых актов как исключительно правовое явление. При этом необходимости устанавливать фактические обстоятельства по данной категории дел не имеется, поскольку не имеется спора о субъективных правах и обязанностях.

Также можно выделить специфические функции суда при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов субъектов РФ, что связано с публичным характером данной категории дел. Так, в ч. 7 ст. 213 КАС установлено, что:

- судом не устанавливаются фактические обстоятельства дела, то есть такая совокупность юридических фактов, которая необходима для применения норм права;

- судом проводится правовая оценка, то есть его функции по данной категории дел заключаются в том, чтобы исследовать свойства нормативного правового акта субъекта РФ;

- суд не связан доводами, приведенными заявителем, а также высказанной им правовой позицией, и поэтому инициатива в исследовании законности нормативного правового акта субъекта РФ или его отдельной части исходит исключительно от самого суда.

В положениях КАС РФ указывается и неоднократно делается акцент на тот факт, что суду отводится активная роль в процессе разрешения дела. То есть вполне допустимо, что суд может инициировать истребование определенных доказательств, а что касается проверки на предмет законности нормативных правовых актов субъектов РФ, то здесь суд может выйти за пределы предъявленных требований, которые указаны в административном исковом заявлении, о чем свидетельствуют положения ч. 3 ст. 62 и ч. 1 ст. 178 КАС РФ [4, 221].

Сроки рассмотрения данной категории дел регламентированы в ст. 213 КАС РФ. Общее правило предусматривает, что рассмотрение данной категории дел осуществляется судом в срок, не превышающий 2 месяцев,

истечение которого начинается в момент подачи административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации [3, 117].

Исключения из приведенного правила о сроках рассмотрения данной категории дел состоят в том, что нормативный акт субъекта, который связан с роспуском представительного органа муниципального образования, в случае его оспаривания должен быть рассмотрен в более короткий – десятидневный срок с момента подачи в суд административного искового заявления.

Также в ст. 213 КАС освещены и особенности предмета доказывания по данной категории дел, который состоит из обязанности установления следующих обстоятельств:

1) имеет ли место факт нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или лиц, в интересах которых подается административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования законодательства, которые регламентируют процедурные и процессуальные вопросы, в частности:

- имели ли организация, должностное лицо, орган власти субъекта РФ полномочия на принятие данного нормативного правового акта;

- соблюдена ли форма и вид, в которых органами власти субъекта РФ или его должностным лицом принят соответствующий нормативный акт;

- по соответствующей ли процедуре был принят оспариваемый нормативный правовой акт субъекта РФ;

- по всем ли правилам был введен в действие нормативный правовой акт субъекта РФ, в частности, процедуры опубликования, и если предусмотрена в отношении этого нормативного акта – государственная регистрация;

3) соответствует ли нормативный правовой акт субъекта РФ федеральному законодательству, которое имеет более высокую юридическую силу.

Очевидно, что вопросы, связанные с предметом доказывания по делам об оспаривании положений нормативных правовых актов субъектов РФ, в действующем законодательстве регламентированы достаточно. Но при этом все же необходимо обосновать тот факт, что в отношении предмета судебного разбирательства по данной категории дел допускается и такая процессуальная деятельность, которая предполагает судебное доказывание. Однако, положения процессуального закона в части определения предмета доказывания в отношении нормативных правовых актов субъектов федерации подлежат конкретизации.

Итогом и завершающим этапом рассмотрения дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов РФ, как и в любом виде судопроизводства, является вынесение решения. В содержании решения суд или подтверждает законность оспариваемого нормативного правового акта, или же признает его незаконным полностью или в части отдельных положений. Если нормативный правовой акт признается в решении суда незаконным, то на этом основании он прекращает свое действие, и, как следствие, больше не может применяться к регулируемым им правоотношениям.

Какие-либо сомнения в законности нормативного правового акта субъекта Российской Федерации прекращаются в связи с таким решением суда, в содержании которого снимается данная спорность, и доказываются все критерии законности такого оспариваемого акта.

В тексте решения суда указывается, что конкретный нормативный правовой акт субъекта РФ в полной мере соответствует федеральному законодательству. Следует также обратить внимание на такой специфический момент, что повторное оспаривание в суде такого нормативного правового акта субъекта РФ недопустимо.

Если же нормативный правовой акт субъекта РФ признается не соответствующим федеральному законодательству полностью или в отдельной части, то его действие прекращается, и он больше не может

применяться к тем правоотношениям, которые ранее регулировал в качестве предмета. Посредством вынесенного судебного решения действие такого нормативного правового акта останавливается. Следовательно, субъекты правоотношений, которые подпадали под предмет его правового регулирования, могут после вынесения такого судебного решения не соблюдать его нормы, не исполнять их, при этом к ним не будут применены какие-либо меры негативного воздействия. Подобного рода запрет распространяется также на суды, государственные или муниципальные органы, а также на их должностных лиц, и означает, что более руководствоваться в своей деятельности положениями определенного нормативного правового источника они не могут.

Вопросы, связанные с содержанием судебного решения по анализируемой категории дел, а также правовые последствия признания оспариваемого нормативного правового акта субъекта РФ не соответствующим федеральному законодательству, а следовательно, недействующим, в целом подробно освещены в положениях КАС РФ.

Но при этом в регулировании этих вопросов все же имеет место коллизия: ст. 215 КАС РФ не уточняет, с какого момента оспариваемый и признанный судом, противоречащим закону нормативный акт субъекта федерации, считается не имеющим юридической силы [5, 87].

П. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ устанавливает, что суд удовлетворяет требования, изложенные в административном исковом заявлении, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в определенной части признается не соответствующим тому нормативному правовому акту, который имеет более высокую юридическую силу, поэтому его действие полностью или в определенной части прекращается со дня его принятия или с того момента, на который укажет суд в выносимом решении.

В свою очередь, согласно п. 1 ч. 4 ст. 215 КАС РФ в резолютивной части решения суда должно содержаться указание на признание оспариваемого нормативного правового акта недействующим полностью или

в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты. Очевидно, что при применении данной нормы суд оказывается в довольно затруднительном положении.

При разрешении данной коллизии необходимо учитывать, что прекратить действие незаконного акта можно только на будущее время, так как нельзя запретить применение уже примененного акта. Поэтому признание нормативного правового акта недействующим может означать лишь установление запрета на его дальнейшее применение.

Таким образом, подытоживая вышеизложенное, укажем, что по общему правилу, если возникает несоответствие между федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации, то применяются нормы федерального законодательства. Однако же на практике распространены случаи, когда при возникновении подобного противоречия применяются все же нормы законодательства субъекта РФ. Не оспорим тот факт, что в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ регламентация процедуры оспаривания нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации стала более развернутой и детальной. Однако отдельные положения КАС РФ имеют определенные дефекты юридической техники, которые значительно усложняют правоприменительную практику в исследуемой сфере, что ставит задачи перед законодателем по усовершенствованию правового регулирования путем устранения пробелов и коллизий в процедуре оспаривания нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации.

Список использованных источников

1. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. - 25 июля 1994г. - №13. - Ст.1447.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу

с 11.08.2020) // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

3. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России в 2 ч. Часть 2: учебник для вузов / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — 301 с.
4. Машукова Т.А. Соотношение предмета и пределов доказывания по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 10А. С. 216-226.
5. Никитин С. В. Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов: учебное пособие для вузов / С. В. Никитин. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — 150 с.
6. Обзор по результатам анализа практики рассмотрения судами дел о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному законодательству (за период с сентября 2018 г. по ноябрь 2019 г.) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/obzori_sudy_2019.pdf (дата обращения: 16.11.2020).

References

1. Federal Constitutional law №1-FZ, dated 21 of July 1994 (addition dated 01 of July 2021) “On the Constitutional Court of the Russian Federation”// Collection of the legislation of the Russian Federation. – 25 of July 1994/ - №13. – Article 1447.
2. The Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation, №21-FZ, dated 08 of March 2015 (addition dated 31.07.2020) (with changes and additions that have entered into force since 11 of August 2020) // Collection of the legislation of the Russian Federation, 09 of March 2015 №10, - Article 1391.

3. Zelencov A. B. Administrative Procedure Law of Russia in 2 parts. Part 2: textbook for universities/ A. B. Zelentsov, P. I. Kononov, A. I. Stakhov. – 2nd publication., revised and completed – Moscow: Publishing Yurayt, 2020. – 301 pages.
4. Mashukova T.A. The ratio of the subject and the limits of proof in administrative cases on challenging governing legal acts // Problems of Russian and international law. 2016. Volume 6. № 10 A. Pages 216-226.
5. Nikitin S. V. The court control over the legality of the governing legal acts: textbook for universities/ S.V. Nikitin. Moscow. Publishing Yurayt, 2020. – 150 pages.
6. Review based on the results of the analysis of the practice of consideration by courts of cases on the recognition of governing legal acts of the subjects of the Russian Federation that do not comply with federal legislation (for the period since September 2018 to November 2019) // [electronic resource].- Access mode: http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/obzori_sudy_2019.pdf (accessed: 16.11.2020).

© *Воронцова А.А., 2021 Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №11/2021.*

Для цитирования: Воронцова А.А. К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРОЦЕДУРЫ ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ // Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №11/2021.