

ВЛИЯНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ НА СУДЕБНУЮ ПРАКТИКУ В СФЕРЕ НОРМОКОНТРОЛЯ

Ильяс Муслимович Евлоев

Конституционный Суд Республики Ингушетия, Магас, Россия, evlo@mail.ru

Аннотация. Решения Конституционного Суда Российской Федерации оказывают огромное влияние на процесс формирования правоприменительной практики судов в сфере нормоконтроля. В частности, благодаря позициям Конституционного Суда России изменился подход судов к процессуальным нормам, касающимся принятия к рассмотрению заявлений об оспаривании неопубликованных нормативных правовых актов, а также к вопросу об оценке наличия заинтересованности заявителя на стадии возбуждения дела. В статье рассмотрено, с какими трудностями сталкивается процесс учета позиций судами общей юрисдикции при отправлении правосудия, чем обусловлено их неприятие либо неправильное применение, а также каким образом это, в свою очередь, влияет на последующие решения самого Конституционного Суда и формирование более взвешенной компромиссной практики.

Ключевые слова: судебный нормоконтроль, Конституционный Суд России, Верховный Суд России, правовые позиции, судебная практика, решения судов, административное судопроизводство, суды общей юрисдикции

Для цитирования: Евлоев И. М. Влияние решений Конституционного Суда РФ на судебную практику в сфере нормоконтроля // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 4. С. 71–79. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2021-1-4-71-79>.

Problems of Constitutional law

Original article

INFLUENCE OF DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON JUDICIAL PRACTICE IN THE SCOPE OF JUDICIAL REVIEW OF NORMATIVE ACTS

Ilyas M. Evloev

Constitutional Court of the Republic of Ingushetia, Magas, Russia, evlo@mail.ru

Abstract. The decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation have a great influence on the formation of the law enforcement practice of other courts in the scope of judicial review of normative acts. So the positions of the Constitutional Court of Russia has changed understanding by courts of the procedural norms about accepting applications for challenging normative acts that have not been published. The judicial practice has also changed in terms of the assessment of applicant's interest at the stage of initiating a case. The article discusses the issue of any difficulties associated with adoption positions by the courts of general jurisdiction, of the reasons determines the wrong use of these decisions by courts, and also how such a reaction affects subsequent decisions of the Constitutional Court and the formation of more balanced practice.

Keywords: judicial review of normative acts, Constitutional Court of the Russian Federation, Supreme Court of the Russian Federation, legal position, judicial practice, the court's decision, administrative proceedings, courts of general jurisdiction

For citation: Evloev I. M. Influence of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on judicial practice in the scope of judicial review of normative acts. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2021;(4):71–79. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2021-1-4-71-79>.

В условиях пробельного и зачастую противоречивого законодательства решения Конституционного Суда России во многом предопределяют, по какому пути пойдет в целом правоприменительная практика в вопросах осуществления судебного нормоконтроля. В связи с этим постановления и определения, которые дают новое толкование нормам процессуального законодательства в части осуществления судебного нормоконтроля, занимают особое место в практике Конституционного Суда РФ. Такие решения, полностью меняя подход к сложившейся правоприменительной практике, как правило, сталкиваются с несогласием со стороны остальных судов, порой по причине объективной сложности их претворения в жизнь, а порой и из-за неопределенности формулировок самого Конституционного Суда, и, как следствие, приводят к длительному процессу изменения этой практики. Наглядно подобного рода проблемы можно проследить на примере более ранних решений, после принятия которых прошло достаточное время для оценки реакции судебной системы.

В частности, долгое время предметом споров была возможность оспаривания в порядке судебного нормоконтроля актов, фактически обладающих признаками нормативности, но изданных с нарушением действующего порядка. Судебная практика исходила из того, что правовой акт, не изданный в установленном порядке, например, не опубликованный, не приобретает юридическую силу, не влечет правовых последствий, не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений и, в конечном счете, не является нормативным актом, в связи с чем не может быть оспорен в качестве такового¹. Того же подхода и исходя из той же аргументации придерживались многие ученые [1, 2].

Между тем, на практике издавались нормативные акты, которые не публиковались, однако применялись, о чем свидетельствует приведенная судебная практика. То, что такие акты могли быть оспорены в порядке глав 25 ГПК РФ и 24 АПК РФ, не решало проблему, поскольку, во-первых, обращение в суд в указанном порядке имеет определенные сложности, например, связанные со сроками давности, а во-вторых, решения, принятые судами по данной процедуре, имеют иные юридические последствия. Конституционный Суд РФ пришел к справедливому выводу о том, что в силу прямых указаний Конституции Российской Федерации нормативный правовой акт, не зарегистрированный и не опубликованный в установленном порядке, не влечет правовые последствия, как не вступивший в силу, и не подлежит применению, а его устранение из системы законодательства осуществляется судами в соответствии с гражданским процессуальным законодательством².

Вызывает определенные нарекания утверждение Конституционного Суда о том, что статья 251 ГПК РФ не исключает оспаривание в Верховном Суде РФ нормативного правового акта в случае, если издавшим его органом не соблюден порядок регистрации и опубликования таких актов, и сформулированная на основании этого подхода итоговая позиция, что часть первая статьи 251 ГПК РФ не предполагает отказ суда в принятии заявления или возвращение заявления о признании незарегистрированного и неопубликованного в установленном порядке акта противоречащим закону. Суд дал такое истолкование норме ГПК, которое не может быть выведено из его текста. Согласно действовавшей на момент рассмотрения дела части 1 статьи 251 ГПК РФ лица, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным актом нарушаются их права и свободы, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону.

Данная норма прямо и недвусмысленно указывает на то, что оспариванию подлежат только опубликованные в установленном порядке нормативные акты, в связи с чем логичнее было бы признать оспариваемую норму противоречащей Конституции России, тем самым констатируя ее дефектность, а не ошибочное истолкование Верховным Судом РФ. Позиция Конституционного Суда России вызвала у представителей Верховного Суда вполне обоснованные вопросы об основаниях такого вывода Конституционного Суда [3], и, как следствие, длительное время сохранялась практика возвращения судами общей юрисдикции

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2003 года, утвержденный Президиумом ВС РФ 3 и 24 декабря 2003 года; Ответы Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ на вопросы судов по применению норм Гражданского процессуального кодекса РФ, утвержденные Президиумом ВС РФ 24 марта 2004 года // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

² Определение Конституционного Суда РФ от 02.03.2006 г. № 58-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

заявлений об оспаривании неопубликованных нормативных правовых актов [4], а Верховный Суд РФ поддерживал такие решения¹.

Арбитражные суды раньше воплотили позицию Конституционного Суда РФ в своей практике, что нашло закрепление в Постановлении Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», пунктом 6.2 которого разъяснено, что нарушение требований к форме нормативного правового акта, порядку его принятия или введения в действие не является основанием для прекращения производства по делу, и выявив такие нарушения, арбитражный суд должен признать оспариваемый нормативный акт не действующим как не имеющий юридической силы с момента его принятия².

Законодатель учел позицию Конституционного Суда при разработке Кодекса административного судопроизводства РФ, обязав суды при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выяснять, соблюдены ли требования, касающиеся введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядка опубликования, государственной регистрации и вступления их в силу (часть 8 статьи 213)³. После этого данный подход нашел закрепление в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», пункт 20 которого предусмотрел, что нарушение требований к форме нормативного правового акта, порядку его опубликования или регистрации не является основанием для отказа в принятии к производству заявления об оспаривании нормативного акта, поскольку он может применяться и нарушать права граждан и организаций⁴.

Еще одним камнем преткновения в судах общей юрисдикции стали положения ГПК РФ, позволявшие судам отказывать в принятии к рассмотрению заявлений об оспаривании акта, если суд полагал, что данный акт не нарушает права заявителя⁵. В Определении по жалобе на нарушение прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьей 248, частями первой и восьмой статьи 251 ГПК РФ Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой перечисленные нормы не предполагают отказ суда в принятии заявления об оспаривании нормативного акта в случае, если заявитель считает, что этим актом нарушаются его права и свободы, поскольку иное означало бы, что в стадии возбуждения дела, в которой не проводится судебное заседание с участием сторон и решаются вопросы лишь процессуального характера, судья своим постановлением определяет содержание прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения⁶. В последующих своих многочисленных определениях Конституционный Суд РФ подтвердил эту позицию⁷, при этом в Определении от 20.10.2005 г. № 513-О прямо предусмотрел необходимость пересмотра правоприменительных решений по делу заявителя.

Несмотря на наличие возражений у некоторых правоведов [3, 5], в целом эти решения Конституционного Суда РФ были положительно восприняты юридическим сообществом [6, 7, 8] и сыграли немалую роль в обеспечении доступности правосудия, создав предпосылки для постепенного уменьшения случаев отказа в принятии заявлений об оспаривании нормативных актов по указанному основанию [9]. Они в определенной мере были учтены в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. № 48, согласно пункту 11

¹ Определение Верховного Суда РФ от 20.03.2007 г. № ГКПИ07-315, от 27.01.2010 г. № 51-Г09-27, от 27.04.2011 г. № 64-Г11-13 // // Здесь и далее информация о практике Верховного Суда РФ из Справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. № 35.

³ Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. ст. 1391.

⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 08.07.2004 г. № 238-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. №1.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 20.10.2005 г. № 513-О, от 24.01.2006 г. № 3-О, от 19.10.2010 г. № 1350-О-О и др. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

которого судья отказывает в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта, только если такой акт очевидно не затрагивает права и свободы заявителя¹.

Кодекс административного судопроизводства РФ несколько расширил по сравнению с ГПК РФ возможности обращения в суд, установив, что с иском об оспаривании нормативного акта вправе обратиться не только лица, в отношении которых данный акт применен, но и лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы (часть 1 статьи 208). В качестве основания для отказа в принятии заявления в статье 128 КАС РФ названо не оспаривание актов, «которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя», а отсутствие в административном исковом заявлении сведений о нарушении оспариваемым нормативным актом прав, свобод и законных интересов административного истца, что предполагает меньшее усмотрение судьи на стадии возбуждения дела по оценке обоснованности доводов о нарушении прав заявителя при наличии таких сведений в заявлении². Пленум Верховного Суда России в Постановлении от 25.12.2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» дополнительно разъяснил, что правом на обращение в суд обладают субъекты регулируемых оспариваемым нормативным актом отношений, если они полагают, что оспариваемым актом не только нарушены или нарушаются, но и могут быть нарушены их права, свободы и законные интересы³, чем существенно расширил понимание заинтересованности заявителя [11].

Конституционный Суд РФ согласился с решением законодателя, закрепленным в Кодексе административного судопроизводства РФ, и в ряде своих определений подтвердил конституционность пункта 3 части 1 статьи 128 КАС РФ, указав, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения⁴.

Определенное недопонимание и проблемы в правовой практике вызвало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. №19-П, в соответствии с которым суды общей юрисдикции и арбитражные суды вправе проверять нормативные акты ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ, но только при закреплении таких полномочий в федеральном конституционном законом. Принятие этого постановления повлекло массовый отказ судов общей юрисдикции в принятии к рассмотрению заявлений об оспаривании региональных нормативных актов на предмет их соответствия федеральному закону либо прекращение дел по таким заявлениям, поскольку федеральным конституционным законом такие полномочия судов установлены не были. Эта практика на какой-то период сделала бессмысленным само понятие судебного нормоконтроля. Поначалу подобные решения отменялись Верховным судом России⁵. В ряде случаев суды отказывали в принятии жалоб даже в тех случаях, когда речь шла о проверке не закона, а иного нормативного акта субъекта РФ, что также признавалось Верховным Судом РФ необоснованным с отменой подобного рода решений⁶.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. 2007. 8 декабря.

² Тем не менее, и такая редакция нередко приводит к необоснованным отказам в принятии заявления, в связи с чем в юридической литературе высказывается предложение об исключении данной нормы из Кодекса [10].

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

⁴ Определения Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 г. № 2170-О, от 25.05.2017 г. № 1024-О, от 29.01.2019 г. № 236-О // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

⁵ Определения Верховного Суда РФ от 09.10.1998 г. №№ 30-Г98-6, 33-Г98-12, 33-Г98-13, 33-Г98-14, 33-Г98-15, 33-Г98-17 и др.

⁶ Определения Верховного Суда РФ от 17.09.1998 г. № 15-Г98-8, от 16.10.1998 г. № 51-Г98-9, от 25.11.1999 г. № 44-Г99-12.

Однако в дальнейшем и сам Верховный Суд РФ начал ориентировать суды на прекращение дел указанной категории со ссылкой на названное Постановление Конституционного Суда РФ №19-п. Так, в Определении от 25.02.1999 г. Верховный Суд Российской Федерации, давая оценку возможности оспаривания постановления администрации области на предмет соответствия федеральному закону, со ссылкой на Постановление №19-п отметил, что «суд не вправе вне связи с рассмотрением конкретного дела осуществлять нормоконтроль в отношении нормативных актов, перечисленных в ст. 125 (п. п. "а" и "б" ч. 2) Конституции РФ, и признавать их недействующими в связи с несоответствием иному акту, имеющему большую юридическую силу»¹. Этому подходу Верховный Суд РФ придерживался и в некоторых других делах².

Вернуться к рассмотрению данной категории дел судам общей юрисдикции позволило принятие Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³. Решения об отказе в принятии заявлений, принятые после вступления в силу данного закона, стали отменяться Верховным Судом России с указанием, что принятием данного Закона препятствия для рассмотрения в суде дел об обжаловании нормативных актов устранены, поскольку «согласно части 4 статьи 27 этого Закона законы субъекта Российской Федерации, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке». Верховный Суд разъяснил, что в соответствии со статьями 9 и 19 указанного Федерального закона дела по жалобам на нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта РФ подсудны суду соответствующего уровня⁴.

Впоследствии Конституционный Суд РФ вынужден был скорректировать свою позицию Постановлением от 11.04.2000 г. № 6-П⁵. Несмотря на то, что сформулированная в данном Постановлении правовая позиция касалась только полномочия прокурора на оспаривание в суде общей юрисдикции законов субъектов Российской Федерации по мотиву их противоречия федеральному закону, она применима и к определению подведомственности дел по заявлениям иных лиц о соответствии федеральным законам любых региональных нормативных актов (кроме конституций и уставов субъектов РФ), изданных по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов государственной власти или совместному ведению федеральных и региональных органов [12]. В тот же день Верховный Суд Российской Федерации со ссылкой на данное постановление отменил решение Нижегородского областного суда об отказе в принятии к рассмотрению заявления о признании незаконными постановлений и распоряжений Администрации области⁶, и в дальнейшем последовательно придерживался этой позиции, исключая практику отказа в принятии к рассмотрению заявлений и прекращения дел о проверке соответствия региональных нормативных актов федеральным законам ввиду их неподведомственности судам общей юрисдикции⁷.

Интересные последствия вызвало Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 г. № 1-П, в котором суд сделал вывод, что нормативные правовые акты Правительства РФ, принятые во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, подлежат проверке только в порядке конституционного судопроизводства⁸. Такой подход был обоснован тем, что в указанном случае невозможна судебная

¹ Определение Верховного Суда РФ от 25.02.1999 г. № 16-Г99-4.

² Определения Верховного Суда РФ от 21.05.1999 г. № 5-Г99-40, от 08.10.1999 г. № 48-Г99-7, от 30.03.2000 г. № 16-Г00-4 и др.

³ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 03.12.1999 г. № 58-Г99-11, от 25.02.2000 г. № 19-Г00-2, от 21.01.2000 г. № 58-Г99-13 и др.

⁵ Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 11.04.2000 г. № 9-Г00-3.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 15.05.2000 г. № 36-Г00-3, от 09.06.2000 г. № 81-Г99-1 и др.

⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. №2.

проверка нормативного акта Правительства Российской Федерации «без установления соответствия такого акта и (или) самого федерального закона Конституции Российской Федерации с точки зрения установленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти».

Изложенные в Особом мнении к Постановлению предостережения судьи А.Л. Кононова о том, что многочисленные приведенные в Постановлении формулировки «не складываются в единое непротиворечивое и ясное установление подведомственности нормативного контроля этих актов, представляются явно непригодными для этого и в силу своей критической неопределенности могут привести к произвольному их применению на практике», оказались пророческими. Как показала судебная практика следующих нескольких лет, Верховный Суд РФ практически не вникал в вопрос, идет ли в речь в каждом конкретном случае о фактической проверке конституционности оспариваемого постановления Правительства России. Обычно констатировалось лишь, что принятие данного постановления вытекает из полномочия Правительства, закрепленного в том или ином законе, что исключает рассмотрение дела в порядке гражданского судопроизводства.

Так, Определением Верховного Суда РФ от 17.01.2005 г. отказано в принятии заявления об оспаривании отдельных положений Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 11.07.2002 г. № 516, поскольку «в данном случае Федеральным законом «О трудовых пенсиях в РФ» Правительство РФ наделено полномочиями по утверждению правил исчисления периодов работы и назначения трудовых пенсий (ч. 2 ст. 27)»¹. По аналогичному основанию отказано в принятии заявлений об оспаривании постановлений Правительства РФ от 29.12.2004 г. № 866 «О порядке обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненных к ним лиц», от 31.12.2004 г. № 902 «О повышении тарифных ставок (окладов) работников федеральных государственных учреждений», от 10.07.1995 г. № 701 «О назначении и выплате отдельным категориям инвалидов из числа ветеранов денежных компенсаций расходов на санаторно-курортное лечение, эксплуатацию транспортных средств и транспортное обслуживание»² и ряда других постановлений. В каждом из этих определений Верховный Суд обосновал свои выводы тем, что Правительство России наделено полномочием по принятию оспариваемого постановления соответствующим федеральным законом.

Более того, Верховный Суд РФ распространил данную позицию и на Указы Президента РФ³, вполне обоснованно решив, что позиция Конституционного Суда РФ «в полной мере распространяется и на нормативные акты Президента Российской Федерации, имеющие по своему уровню большую юридическую силу, чем правовые акты Правительства РФ»⁴, в связи с чем отказал в принятии заявления об оспаривании Указа Президента России⁵. При этом сам Конституционный Суд к подобному выводу не приходил, хотя судьи Конституционного Суда РФ не отрицают возможности распространения в перспективе на Указы Президента РФ того же подхода, что и в отношении актов Правительства РФ [13].

Апогея указанная практика достигла в Определении от 26.01.2006, в котором Верховный Суд России, признавая обоснованным отказ в принятии заявления об оспаривании отдельных норм Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному

¹ Определение Верховного Суда РФ от 17.01.2005 г. № ГКПИ2005-37.

² Определение Верховного Суда РФ от 17.10.2005 г. № ГКПИ05-1280, оставлено без изменения Определением Верховного Суда РФ от 20.12.2005 г. № КАС05-591; Определение Верховного Суда РФ от 03.11.2005 г. № ГКПИ2005-1392; Определение Верховного Суда РФ от 15.11.2005 г. № ГКПИ2005-1416, оставлено без изменения Определением Верховного Суда РФ от 17.01.2006 г. № КАС05-628.

³ Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2004 г. № КАС04-35.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 03.03.2005 г. № ГКПИ04-1483, оставлено без изменения Определением Верховного Суда РФ от 24.05.2005 г. № КАС05-193.

⁵ Интересно, что последнее решение Верховного Суда РФ о признании противоречащим закону и недействующим Указа Президента РФ состоялось в 2003 году: решение от 24.10.2003 г. № ГКПИ03-1029, частично измененное Определением Верховного Суда РФ от 13.12.2003 г. № КАС03-579.

надзору, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 327, и Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 323, указал, что «оспариваемые заявителем Положения приняты Правительством Российской Федерации во исполнение Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»... Учитывая позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 27 января 2004 года №1-П, судебная проверка таких актов может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства»¹. Понятно, что при таком подходе любое постановление Правительства может быть выведено из-под контроля Верховного Суда России, поскольку все они, так или иначе, принимаются исходя из полномочий, закрепленных в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Отчасти в этом и вина самого Конституционного Суда, который недостаточно четко сформулировал свою позицию. В мотивировочной части Постановления указывается, что Верховный Суд России рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ, «лишь если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности или о конституционности федерального закона, на котором они основаны». Однако сформулированный в резолютивной части несколько неожиданный вывод о том, что оспариваемые нормы ГПК «не предполагают разрешение Верховным Судом Российской Федерации дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, принятых во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом», сориентировал Верховный Суд в другом направлении.

Практика Верховного Суда РФ ожидаемо заставила Конституционный Суд РФ вернуться к рассмотрению этого вопроса и уточнить, что Верховный Суд не лишен права осуществлять проверку нормативных актов Правительства России, если при этом не возникает вопроса о конституционности данного акта (в том числе при конкретизации им норм федеральных законов, определивших основы правового регулирования в соответствующей сфере)².

Исследование перечисленных и ряда других решений Конституционного Суда России показывает, что совершенствование нормоконтрольных функций судебной власти – процесс кропотливый и небезболезненный. Зачастую справедливые идеальные конструкции, выстроенные Конституционным Судом, разбиваются о реалии судебной системы, в первую очередь о чрезмерную загруженность судов, которые предпринимают попытки максимально сократить число принимаемых к рассмотрению заявлений и тем самым снизить эту нагрузку. В таких условиях позиции Конституционного Суда РФ, направленные на пресечение практики недостаточно обоснованных отказов в принятии заявлений, зачастую игнорируются судами, и напротив – формулировки, допускающие хоть какую-то возможность для отказа в принятии заявлений, с энтузиазмом принимаются на вооружение, что приводит к последующей необходимости корректировки указанных подходов.

Поскольку административное судопроизводство в существующем виде законодательно выделено совсем недавно и только проходит стадию становления, роль Конституционного Суда России в вопросах совершенствования судебного нормоконтроля в ближайшее время будет только возрастать, о чем свидетельствуют постановления последних лет³ и на что ориентируют внесенные в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в 2010 и 2016 годах изменения, которыми исключается применение, в том числе судами, нормативных правовых актов в истолковании, расходящемся с толкованием Конституционного Суда. Это возлагает на Конституционный Суд России особую ответственность за точное формулирование правовых позиций и принятие взвешенных решений, которые создавали бы устойчивый фундамент для реализации судами своих полномочий по рассмотрению дел о законности нормативных правовых актов, а также за последовательное подтверждение этих позиций.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 26.01.2006 г. № КА05-640.

² Определения Конституционного Суда РФ от 08.11.2005 г. № 456-О, от 03.11.2006 г. № 545-О, от 12.11.2008 г. № 975-О-О // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ См., например: Постановления Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 г. № 37-П, от 06.07.2018 г. № 29-П, от 25.02.2020 г. № 9-П и др. // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

Список источников

1. Курбатов А.Я. Оспаривание актов нормативного характера // Хозяйство и право. 2004. №9. С. 129–133.
2. Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений // Российская юстиция. 2003. №6. С. 30–31.
3. Федин А.И. Права не нарушены – обжалование невозможно // ЭЖ-Юрист. 2006. № 47. С. 7–13.
4. Медведев И.Р. Оспаривание неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов: последняя практика Верховного Суда Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. №11, 12.
5. Полин А. Допустимость обращения в делах об оспаривании нормативных правовых актов // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 6. С. 14–18.
6. Архипов В.В. Некоторые нюансы защиты прав граждан в публичном процессе // Современное право. 2006. № 2. С. 23–29.
7. Шамшуриной Л.Л. Доступность правосудия как гарантия реализации права на судебную защиту в сфере гражданской юрисдикции // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 1. С. 5 - 8; № 2. С. 5–8.
8. Никитин С.В. Роль правовых позиций Конституционного Суда РФ в развитии судебного нормоконтроля // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 55–68.
9. Тарибо Е.В. "Нерешаемые" проблемы в сфере конституционного нормоконтроля // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 57–64.
10. Кальгина А.А. Эффективность судопроизводства: отказ в принятии заявления // Вестник арбитражной практики. 2020. № 1. С. 44–53.
11. Джагарян А.А. Право на оспаривание нормативного акта как неотъемлемый способ судебной защиты: проблемы регулирования и реализации в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 263–287.
12. Жилин Г.А. Полномочия судов: порядок определения // ЭЖ-Юрист. 2004. № 39.
13. Князев С.Д. Конституционная жалоба в Российской Федерации: законодательная модель и судебная интерпретация // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 1. С. 25–32.

References

1. Kurbatov A.Ja. Osparivanie aktov normativnogo haraktera [Challenging acts of a normative nature]. *Hozjajstvo i pravo [Economy and Law]*, 2004, no. 9, pp. 129–133. (in Russ.)
2. Potapenko S. Razgranichenie normativnyh i nenormativnyh aktov pri rassmotrenii del, vznikajushhih iz publicznyh pravootnoshenij [Differentiation of normative and non-normative acts when considering cases arising from public legal relations]. *Rossijskaja justicija [Russian Justice]*, 2003, no. 6, pp. 30–31. (in Russ.)
3. Fedin A.I. Prava ne narusheny – obzhalovanie nevozmozhno [Rights hasn't violated – challenging aren't possible]. *Ezh-Jurist = Ezh-Lawyer*. 2006, no. 47, pp. 7–13. (in Russ.)
4. Medvedev I.R. Osparivanie neopublikovannyh (nezaregistrirovannyh) normativnyh pravovyh aktov: poslednjaja praktika Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii [Challenging unpublished (unregistered) regulatory legal acts: the latest practice of the Supreme Court of the Russian Federation]. *Arbitrazhnyj i grazhdanskij process = Arbitration and Civil Procedure*, 2008, no. 11–12. (in Russ.)
5. Polin A. Dopustimost' obrashhenija v delah ob osparivanii normativnyh pravovyh aktov [Admissibility of claim in cases of challenging regulatory legal acts]. *Arbitrazhnyj i grazhdanskij process = Arbitration and Civil Procedure*, 2006, no. 6, pp. 14–18. (in Russ.)
6. Arhipov V.V. Nekotorye njuansy zashhity prav grazhdan v pub-lichnom processe [Some nuances of protecting the rights of citizens in a public process]. *Sovremennoe pravo = Modern Law*, 2006, no. 2, pp. 23–29. (in Russ.)
7. Shamshurin L.L. Dostupnost' pravosudija kak garantija realizacii prava na sudebnuju zashhitu v sfere grazhdanskoj jurisdikcii [Accessibility of justice as a guarantee of realization of the

right to judicial protection in the sphere of civil jurisdiction]. *Arbitrazhnyj i grazhdanskij process = Arbitration and Civil Procedure*, 2011, no. 1–2 (in Russ.).

8. Nikitin S.V. Rol' pravovyh pozicij Konstitucionnogo Suda RF v razvitii sudebnogo normokontrolja [Role of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in development of judicial normative control]. *Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2011, no. 10, pp. 55–68. (in Russ.)

9. Taribo E.V. "Nereshaemye" problemy v sfere konstitucionnogo normokontrolja [Unsolvable issues in control of constitutionality of laws]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2019, no. 3, pp. 57–64. (in Russ.)

10. Kal'gina A.A. Jefferktivnost' sudoproizvodstva: otkaz v prinjatii zajavlenija [Judicial efficiency: rejection of a case]. *Vestnik arbitrazhnoj praktiki = Herald of Arbitration Practice*, 2020, no. 1, pp. 44–53. (in Russ.)

11. Dzhagarjan A.A. Pravo na osparivanie normativnogo akta kak neot'emlemyj sposob sudebnoj zashhity: problemy regulirovanija i realizacii v administrativnom sudoproizvodstve [The right of contestation of a normative act as an integral method of judicial protection: problems of regulation and implementation in administrative procedure]. *Vestnik grazhdanskogo processa = Herald of Civil Procedure*. 2019, no. 3, pp. 263–287. (in Russ.)

12. Zhilin G.A. Polnomochija sudov: porjadok opredelenija [Powers of courts: procedure for determination]. *Ezh-Jurist = Ezh-Lawyer*, 2004, no. 39. (in Russ.)

13. Knjazev S.D. Konstitucionnaja zhaloba v Rossijskoj Federacii: zakonodatel'naja model' i sudebnaja interpretacija [Constitutional complaint in the Russian Federation: legislative model and judicial interpretation]. *Zhurnal konstitucionnogo pravosudija = Journal of Constitutional Justice*. 2011, no. 1, pp. 25–32. (in Russ.)

Информация об авторе

И. М. Евлоев – Заслуженный юрист Республики Ингушетия, судья

Information about the author

I. M. Evloev – Honored Lawyer of the Republic of Ingushetia, Judge.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 27.08.2021; одобрена после рецензирования 17.11.2021; принята к публикации 18.11.2021.

The article was submitted 27.08.2021; approved after reviewing 17.11.2021; accepted for publication 18.11.2021.