

УДК342.92

*Н.Г. Якушева, В.И. Антонов***НОРМОКОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА**

Ведущим направлением политико-правового развития России является формирование правового государства. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. провозгласила право каждого гражданина на судебную защиту его прав и свобод. Права и свободы граждан государства являются его высшей ценностью. Судебный нормоконтроль – эффективное средство защиты прав и свобод граждан и главная гарантия, препятствующая реализации незаконных нормативно-правовых актов в Российской Федерации. Представлена сравнительная характеристика видов нормоконтроля в Российской Федерации. Сделан вывод о том, что нормоконтроль характеризуется свойствами, производными от качества и динамики общественных отношений, их ценностей и приоритетов. Приводятся предложения по совершенствованию действующего законодательства, в частности, предложено внести изменения в Конституцию Российской Федерации.

Ключевые слова: нормоконтроль, судебный нормоконтроль, институт судебного нормоконтроля, права и свободы граждан, ценности правового государства и гражданского общества, степень зрелости и уровень развития общества, органы государственной власти и местного самоуправления.

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-2-305-311

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. провозгласила Россию правовым, социальным, демократическим государством. Главной ценностью политико-правового развития России является формирование основ правового государства, следование его требованиям и принципам в практической деятельности публичных органов государственной власти и местного самоуправления. Одними из проявлений данной стратегии являются создание и реализация эффективного механизма правового регулирования, что составляет концептуальную основу как правотворческой, так и правоприменительной деятельности в современном государстве.

Реалии современной действительности свидетельствуют о том, что многие нормативные правовые акты, применяемые в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, по тем или иным причинам нуждаются в переработке, а стремительный характер изменения законодательства по объективным причинам не всегда позволяет своевременно их корректировать.

Вопрос об удалении нормативного правового акта из правовой системы России решается в судебном порядке в рамках правового спора между органом (должностным лицом), принявшим акт, и субъектом, требующим признания его незаконным.

Эволюция политико-правового развития России позволила в конечном итоге на уровне Конституции РФ зафиксировать дефиницию о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием [1].

Статья 46 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. закрепляет важное положение, направленное на защиту прав и свобод граждан Российской Федерации: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд» [2].

В сфере правового регулирования публичного права актуален вопрос о создании дополнительных, эффективных механизмов и средств юридической техники упорядочивания соответствующих отношений, гарантирующих наиболее полную реализацию приведенных выше конституционных законоположений. В связи с этим эффективным средством защиты прав и свобод граждан становится судебный нормоконтроль. Он выступает одной из основных гарантий, препятствующих реализации незаконных нормативно-правовых актов и внедрению в практику общественных отношений содержащихся в них предписаний, которые противоречат идеям и ценностям правового государства и гражданского общества.

Эффективно функционирующая судебная система нуждается в создании таких «рычагов», которые позволяли бы суду в случае необходимости воздействовать на власть, что, соответственно, предполагает дальнейшее совершенствование процессуального законодательства в сфере нормоконтроля.

Необходимо отметить, что, как и во всем мире, институт судебного нормоконтроля в РФ является продуктом длительной эволюции правовой системы российского государства, производной от степени зрелости и уровня развития общества. Поэтому предшествующий опыт его становления может быть востребован и сегодня в плане преемственного совершенствования правовых основ и механизма реализации судебных полномочий по защите прав граждан от незаконных нормативных актов.

Известно, что судебная власть как самостоятельная ветвь власти не может реально осуществлять воздействие без необходимых инструментов влияния. Для оптимальной настройки этого инструмента необходим четкий анализ его составляющих, что невозможно без классификации нормоконтроля по различным основаниям.

Институт судебного нормоконтроля – это межотраслевая нормативная составляющая правовой системы России, представленная нормами материального и процессуального права, определяющими основания и порядок оспаривания нормативных актов (абстрактный нормоконтроль), то есть проверке соответствия нормативного акта другому, имеющему большую юридическую силу, безотносительно к спору о защите субъективных прав заинтересованных лиц [3]. Условием появления института судебного нормоконтроля является необходимость создания в правовом и организационном плане самостоятельной и независимой судебной власти в совокупности с наличием у суда полномочий по проверке законности актов органов государственной власти и местного самоуправления.

Возникновение полномочий суда по рассмотрению дел об оспаривании нормативных актов обусловлено природой происхождения судебных полномочий по разрешению различных категорий гражданских, уголовных и административных дел (косвенный нормоконтроль) и связано с формированием системы судебного контроля за действиями и индивидуальными решениями государственной администрации.

Процедура судебного нормоконтроля – гарантия обеспечения интересов граждан, дополнительный вид судебной деятельности, отличный от обычного правоприменения, поэтому здесь вполне объяснимы определённые ограничения как в отношении субъектов права обжалования, так и в отношении круга актов, выступающих объектом обжалования в суде.

Административно-правовой спор – это особый тип административных правоотношений, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность действий органов государственной администрации. Существенным признаком административно-правовых споров является то, что по своему политико-правовому содержанию они являются конституционными конфликтами, так как именно Конституция Российской Федерации устанавливает юридические основы легитимности и легальности исполнительной власти.

Дела по проверке нормативно-правовых актов на предмет их соответствия закону, в силу особых свойств и специфики последних, должны рассматриваться специализированными административными судами. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ [4], действующего в настоящее время в редакции от 29.07.2019 г., ознаменовало собой новый этап развития института судебного нормоконтроля в России. Указанный процессуальный акт содержит главу «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», регулиющую порядок нормоконтроля в порядке административного судопроизводства.

Контроль как вид процессуальной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц следует рассматривать как специальную функцию государства. Функция государства – основное направление его деятельности, которое зависит от формы правления, государственного устройства и политического режима конкретного государства. Вопрос о функциях государства, как один из наиболее важных и дискуссионных, имеет как научно-теоретическую, так и политико-практическую значимость. Произошедшие за последнее время изменения в российской государственно-правовой действительности, повлияли на систему и содержание функций российского государства, предопределили появление новых, приоритетных направлений в его деятельности по управлению обществом. Применительно к функциям государства государственный контроль и надзор сегодня наполнены гораздо большим, сложным и важным политико-правовым содержанием, существенно изменилась и

продолжает меняться его роль в государственном управлении. Государственный контроль, не без оснований, претендует на роль универсальной, специфичной и самостоятельной функции государства. В связи с этим вопросы функционирования современного государства, вопросы о месте и роли нормоконтроля в системе его функций заметно актуализируются. Это деятельность государства по обеспечению нормального, эффективного, целесообразного функционирования социально-политических институтов посредством установления фактического выполнения социальных (прежде всего, правовых) норм и сдерживания выявляемых отклонений. Контроль не ограничивается установлением законности в реализации нормативных установлений. Субъекты государственного контроля обеспечивают также эффективность и целесообразность деятельности контролируемого.

Контролирующая деятельность государства многообразна, что обусловлено многогранностью сфер человеческой деятельности, производных от соприкосновения частных и публичных интересов. Это в первую очередь та область социально значимых общественных отношений, которая связана с обеспечением законности, правопорядка, безопасности, а также с защитой прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Особое место в указанном перечне принадлежит судебному нормоконтролю, сущность и содержание которого могут быть рассмотрены, в частности, как:

- вид (направление) государственной деятельности (функции) по реализации судебной власти;
- средство защиты прав и свобод граждан и организаций (частного интереса);
- гарантия эффективности государства (баланса законодательной, исполнительной и судебной властей), признания им своих ошибок и их исправления либо отстаивания публичных интересов.

Судебный нормоконтроль – это не разрешение спора сторон, а содержательное сопоставление конституционных нормативных текстов, текстов иных источников права и текстов норм в актах более низкого уровня; признание судом действующих норм незаконными или неконституционными. Нормоконтроль является не только способом обеспечения баланса исполнительной, законодательной и судебной власти, но и гарантией правопорядка, защиты прав граждан.

Административное судопроизводство является фундаментом юридической конструкции, обеспечивающей судебно-правовую защиту физическим и юридическим лицам. Оно выполняет функцию сдерживания и уравновешивания административных мероприятий и действий, гарантирует режим законности в сфере организации и функционирования исполнительной власти. Формирование административных судов отвечает потребностям строительства правового государства, в котором четко установлены и обеспечены публичные интересы.

В настоящее время институт судебного нормоконтроля в нашей стране находится в стадии развития. Подразделение его на виды по различным критериям позволяет выбрать оптимальный вариант для решения стоящих перед ним задач применительно к конкретной ситуации. Судебная власть как самостоятельная ветвь власти не может реально осуществлять воздействие без необходимых инструментов влияния, именно к ним и относится институт нормоконтроля. Разумеется, для оптимальной настройки этого инструмента необходим четкий анализ его составляющих, что невозможно без классификации нормоконтроля по различным основаниям.

Таким образом, в зависимости от формы и порядка осуществления могут быть выделены конкретный и абстрактный виды нормоконтроля. Кроме того, при классификации по этим основаниям могут быть использованы понятия косвенного и прямого, а также инцидентного и целевого нормоконтроля, причем во все названные пары терминов вкладывается практически одинаковый смысл, и их принято считать равнозначными.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в порядке так называемого нормоконтроля, в них разрешаются только вопросы абстрактного права (соответствия оспариваемого нормативного правового акта нормативному правовому акту большей юридической силы). Так, под косвенным судебным нормоконтролем понимается установление не соответствия нормативного акта закону и нарушение им субъективных прав и интересов конкретного лица при рассмотрении судом различных гражданских, уголовных или административных дел.

С момента вступления в силу Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ можно вести речь о том, что нормативные правовые акты стали оспариваться безотносительно к спору о защите субъективных прав; в ходе судебного производства стали

решаться вопросы дальнейшей судьбы самого нормативного правового акта или его части; решения судов стали затрагивать права неопределенного круга лиц.

Руководствуясь критерием процедуры проверки конституционности, законности, можно вести речь о конституционном нормоконтроле и контроле, осуществляемом в ином порядке, административном нормоконтроле.

Не может быть оставлена в стороне и классификация нормоконтроля по содержанию проверки. Руководствуясь этим критерием, можно сделать вывод о подразделении нормоконтроля на формальный и материальный.

По субъектному критерию нормоконтроль может быть подразделен на конституционный нормоконтроль, осуществляемый органами конституционной юрисдикции, и общий судебный контроль. Конституционный нормоконтроль в Российской Федерации осуществляет, прежде всего, Конституционный Суд Российской Федерации, действующий на основании Конституции РФ, а также Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994г. № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018г.). Статья 3 указанного закона устанавливает полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в сфере нормоконтроля. В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации:

«1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

3.1) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле...» [5].

Таким образом, под судебным нормоконтролем, осуществляемым Конституционным Судом Российской Федерации, понимается осуществляемый судом контроль за соответствием Конституции Российской Федерации правовых актов, издаваемых другими ветвями власти (проверка конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти).

Общий судебный нормоконтроль возложен, прежде всего, на Верховный Суд Российской Федерации, полномочия которого установлены Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации», действующим в редакции от 02.08.2019 г.

В сфере нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

1.1) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

2.1) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

2.2) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации [6] и др.

Следует отметить, что акты нормативного характера отличаются от других актов тем, что содержат общеобязательные правила поведения для неограниченного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение. Подобное определение, выработанное в теории права, содержится и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» [7]. В Постановлении указано, что заявления граждан и организаций, оспаривающих нормативные правовые акты, не затрагивающие их права, то есть не регулирующие отношения с их участием, не должны приниматься к производству судов.

Анализ причин обращений в суд с требованиями о признании недействующим того или иного нормативного акта показывает, что это, как правило, связано с тем, что в результате применения того или иного акта, по мнению заявителя, нарушаются его права и интересы в конкретных правоотношениях (гражданских, уголовных, административных и др.). Альтернативой обращению в суд с требованием о признании нормативного акта недействующим для него выступает возможность в рамках разрешения спора из этого конкретного правоотношения требовать применения в своем деле акта наибольшей силы, а не противоречащего ему акта меньшей силы.

В зависимости от времени осуществления могут быть выделены предварительный и последующий виды нормоконтроля. Предварительный нормоконтроль – контроль за соответствием нормативного правового акта акту большей юридической силы уполномоченным компетентным государственным органом, осуществляемый в установленном законодательством порядке до момента принятия нормативного правового акта. Последующий нормоконтроль – контроль за соответствием нормативного правового акта акту большей юридической силы уполномоченным компетентным государственным органом, осуществляемый в установленном законодательством порядке, осуществляемый после вступления нормативного правового акта в законную силу.

Возрастающая роль судебной власти в системе государственной власти Российской Федерации во многом обусловлена имеющимся у судов правом контроля за правовым содержанием всех правовых актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти.

Институт нормоконтроля в Российской Федерации нуждается в дальнейшем совершенствовании. Выступая с ежегодным посланием к Федеральному Собранию Президент Российской Федерации 15 февраля 2020 г. В. В. Путин обратил внимание на необходимость внесения изменений в действующую Конституцию Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. По нашему мнению, назрела необходимость внесения в Конституцию РФ отдельной главы с названием «Защищённость человека: гарантии, компенсации, нормоконтроль». В качестве одной из статей указанной главы предлагается статья в следующей редакции:

«Каждому человеку гарантируется государственная, в том числе судебная, защита его прав и свобод. Право на судебную защиту не подлежит ограничениям и ничто не может служить основанием для его умаления. Государство обязано не нарушать права и свободы человека и гражданина, обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, в том числе путем создания уполномоченных в сфере защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина государственных органов, должностных лиц.

Каждый человек вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными федеральными конституционными и федеральными законами, в том числе в порядке нормоконтроля.

Каждый человек вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Каждый человек имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц, злоупотреблением властью и обязано возместить причиненный им ущерб с последующим взысканием всех расходов с виновного в установленном федеральным законом порядке.

Решения и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, общественных объединений и информация, на которой они основаны, могут быть обжалованы в суд.

Обжалованию в суд также подлежит не принятие федерального конституционного или федерального закона, либо иного нормативного правового акта, необходимого для реализации прав и свобод человека и гражданина. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в разумный срок в том суде, к подсудности которого оно отнесено федеральным законом».

Таким образом, внесение поправок в действующую Конституцию Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. путём появления новой главы с названием «Защищённость человека: гарантии, компенсации, нормоконтроль» позволит конституционно гарантировать гражданам государства защиту от незаконных действий и решений органов государственной и муниципальной власти, а также должностных лиц.

Социальная сущность и правовая природа происхождения системы судебного нормоконтроля заключается в признании государством необходимости судебной защиты прав граждан от неправомερных действий государственной администрации и должностных лиц, имеющих, прежде всего, правовую форму выражения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. 4-е изд. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 8.
2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.
3. Якушева Н.Г., Войтович В.Ю. К вопросу об этапах становления института судебного нормоконтроля в Российской Федерации // Наука Удмуртии. 2017. № 3. С. 275-283.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный Конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018г.) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 «О Верховном Суде Российской Федерации» (ред. от 02.08.2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и ведением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3.

Поступила в редакцию 23.02.2020

Якушева Наталья Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: nata74949@mail.ru

Антонов Владимир Ильич, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: naukaipsub@mail.ru

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

N.G. Yakusheva, V.I. Antonov

**NORM CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION:
PROSPECTS FOR THE INSTITUTION DEVELOPMENT**

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-2-305-311

The main direction of political and legal development of Russia is the formation of the rule of law. The Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993 proclaimed the right of every citizen to judicial protection of his rights

and freedoms. The rights and freedoms of citizens of the state are its highest value. Judicial norm control is an effective means of protecting the rights and freedoms of citizens and the main guarantee that prevents the implementation of illegal legal acts in the Russian Federation. A comparative characteristic of the types of norm control in the Russian Federation is presented. It is concluded that norm control is characterized by properties derived from the quality and dynamics of social relations, their values and priorities. Proposals are made to improve the current legislation, in particular, it is proposed to make changes to the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: norm control, judicial norm control, institution of judicial norm control, rights and freedoms of citizens, values of the rule of law and civil society, degree of maturity and level of development of society, government bodies and local governments.

Received 23.02.2020

Yakusheva N.G., Candidate of Law, Associate Professor

E-mail: nata74949@mail.ru

Antonov V.V., Candidate of Law, Associate Professor

E-mail: naukaipsub@mail.ru

Udmurt State University

Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034