ВОПРОСЫ НОРМОКОНТРОЛЯ

**Косвенный судебный нормоконтроль:
понятие и проблемы реализации**

НИКИТИН Сергей Васильевич,
проректор Российской академии пра-
восудия, доктор юридических наук,
профессор

Косвенный судебный нормокон-
троль в гражданском и арбитраж-
ном процессе представляет собой
контрольную деятельность суда, на-
правленную на проверку законно-
сти (правомерности) нормативных
предписаний, подлежащих приме-
нению при рассмотрении и разре-
шении конкретного юридического
дела, начатого вне связи с провер-
кой данного нормативного предпи-
сания. Косвенный судебный норма-
контроль в отличие от прямого осу-
ществляется вне рамок специальной
процедуры судебного оспаривания
нормативных правовых актов (гл. 24
ГПК РФ, гл. 23 АПК РФ). Проверка
законности нормативного предпи-
сания при косвенной форме судеб-
ного контроля проводится в рамках
общей процедуры разрешения юри-
дического дела.

Суть косвенного нормоконтроля
заключается в том, что суд при вы-
несении решения по делу отказы-
вается от применения незаконного,
на его взгляд, правового акта. Суд
как бы игнорирует его и разреша-
ет дело на основании других норма-
тивных правовых актов, обладаю-
щих, как правило, большей юриди-
ческой силой. Незаконный норма-
тивный правовой акт не утрачивает
юридическую силу вообще, а теря-
ет ее в рамках конкретного юриди-
ческого дела. Судебное решение в
данном случае оказывает на норма-
тивный правовой акт косвенное или

опосредованное влияние, нейтрели-
зуя его действие на конкретные пра-
воотношения.

Термины «прямой контроль» и
«косвенный контроль» предложены
в гражданско-процессуальной лите-
ратуре А. Т. Боннером для классифи-
кации форм судебного контроля за
индивидуальными управленчески-
ми правовыми актами и подзаконны-
ми нормативными актами¹. В послед-
нее время в качестве синонимов со-
ответственно используются терми-
ны «непосредственный контроль» и
«опосредованный контроль»².

При характеристике форм судебно-
го контроля ряд авторов используют
понятия абстрактного и конкретного
нормоконтроля³. По нашему мнению,
для этого нет достаточных оснований.

¹ См.: Боннер А. Т. Применение норматив-
ных правовых актов в гражданском процес-
се: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980.
А. Т. Боннер полагает возможным исполь-
зовать предложенную терминологию и для
обозначения форм судебного нормокон-
троля (см.: Гражданское процессуальное пра-
во: учебник / под ред. М. С. Шакарян. М.,
2004. С. 321).

² См.: Лебедев В. М. Судебная власть в со-
временной России. СПб., 2001. С. 89; Жуй-
ков В. М. Проблемы гражданского процес-
суального права. М., 2001. С. 115—116.

³ См.: Зайцев Р. В. Виды судебного нор-
моконтроля // Российский судья. 2003. № 4.
С. 4; Паршина Т. Понятие и виды судебного
контроля за законностью правовых актов
(общеправовой аспект) // Там же. 2006. № 3.
С. 22; Ярошенко Н. И. Нормоконтроль: кон-
ституционно-правовые основы и роль в ме-
ханизме реализации конституционно-пра-

Эти понятия вполне могут быть использованы при характеристике порядка (процедуры) или вида проверки конституционности нормативных правовых актов в рамках конституционного судопроизводства, но вряд ли пригодны для обозначения форм судебного нормоконтроля, в том числе проводимого в рамках гражданского и арбитражного процесса.

Абстрактный контроль предполагает проверку конституционности нормативного правового акта вне связи с каким-либо конкретным спором или делом: в любой момент после принятия нормативного акта независимо от его применения. Конкретный контроль осуществляется в связи с какими-либо конкретными делами, для решения которых необходимо применение определенного нормативного акта⁴. Так же трактует значение понятия абстрактного нормоконтроля Конституционный Суд РФ, в частности, в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации».

Рассмотрение Конституционным Судом РФ дел в порядке абстрактного нормоконтроля осуществляется по правилам, предусмотренным гл. IX Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о КС РФ) (проверка конституционности нормативных правовых актов по запросам лиц, перечисленных в ст. 84 Закона), а в порядке конкретного нормоконтроля — по правилам гл. XII и XIII данного Закона (проверка конституционности законов по жалобам граждан и запросам судов).

Несмотря на некоторые незначительные отличия указанных про-

цедур, связанные в основном с субъектами и порядком обращения в Конституционный Суд РФ, суть их одна и та же — проверка конституционности спорного правового акта в специально возбужденном для этого деле, в результате рассмотрения которого спорный акт сохраняет или утрачивает юридическую силу.

Проверка конституционности нормативного правового акта в порядке абстрактного контроля (по правилам гл. IV Закона о КС РФ) и в порядке конкретного контроля (по правилам гл. XII—XIII указанного Закона) — это такая форма судебного нормоконтроля, при котором решение Конституционного Суда РФ оказывает на спорный нормативный акт прямое, непосредственное воздействие. То есть в данном случае мы имеем дело с различными процедурами прямого (непосредственного) судебного нормоконтроля.

Что касается нормоконтроля в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, то его разграничение на абстрактный и конкретный в том понимании, какое вкладывается в него в решениях Конституционного Суда РФ и научных источниках, в настоящее время не имеет какого-либо значения.

Согласно действующему процессуальному законодательству порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов не зависит от субъекта обращения в суд и от того, связано ли это обращение с наличием либо отсутствием какого-либо юридического дела, в котором был применен (подлежит применению) спорный нормативный правовой акт. К примеру, заявление прокурора об оспаривании нормативного правового акта лишь по мотиву его несоответствия нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (абстрактный контроль), и заявление заинтересованного гражданина или организации, в отношении которых спорный акт был применен в конкретном деле (конкрет-

овой ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 14.

⁴ См.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 31—32.

ный контроль), будут рассмотрены по одним и тем же процессуальным правилам, в одном и том же процессуальном порядке (гл. 24 ГПК РФ, гл. 23 АПК РФ).

Таким образом, в настоящее время в судах общей юрисдикции и арбитражных судах абстрактный и конкретный контроль процедурно совпадают. При этом, как и в конституционном судопроизводстве, эти виды контроля осуществляются в форме прямого (непосредственного) нормоконтроля.

Сказанное свидетельствует о том, что использование терминов абстрактного и конкретного контроля для обозначения форм судебного нормоконтроля некорректно. На наш взгляд, в данном случае наиболее приемлемым является использование понятия прямого и косвенного контроля.

Косвенный нормоконтроль представляет собой самостоятельную форму нормоконтрольной (проверочной) деятельности суда и не совпадает полностью с деятельностью суда, связанной с выбором правовых норм, подлежащих применению в рассматриваемом деле (правовой квалификацией). В данном случае речь идет не столько о правильном выборе судом правовой нормы, подлежащей применению к конкретным правоотношениям, сколько о целенаправленной проверке судом законности нормативного предписания, в результате которой суд может признать данное нормативное предписание незаконным и отказаться от его применения.

В литературе высказано мнение, что косвенный контроль не может рассматриваться в качестве самостоятельной формы (вида) судебного нормоконтроля. Так, по мнению О. А. Бека, косвенный нормоконтроль, осуществляемый судами общей юрисдикции и арбитражными судами, вполне укладывается в рамки процесса правоприменения и представляет собой выбор судом нормы права, подлежащей примене-

нию при разрешении соответствующего дела⁵. В свою очередь Н. И. Ярошенко полагает, что нормоконтроль выражается в разрешении и устранении коллизии⁶. С такой позицией трудно согласиться, поскольку в ее основе лежит не совсем точное, на наш взгляд, понимание судебного нормоконтроля и его соотношение с деятельностью суда по разрешению или преодолению коллизий нормативных правовых предписаний (далее — юридических коллизий).

В самом общем виде юридическая коллизия может рассматриваться как противоречие (расхождение, столкновение, конкуренция) правовых норм (нормативных правовых актов), предназначенных для регулирования одних и тех же общественных отношений⁷. Как отмечал Е. В. Васьковский, «подобного рода противоречия между одними нормами и логическими выводами из других норм представляют собою отчасти неизбежное и естественное последствие существования в праве изъятий из общих правил, а отчасти обусловливается плохой редакцией законов»⁸.

⁵ См.: Бек О. А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 6—7.

⁶ См.: Ярошенко Н. И. Указ. соч. С. 8.

⁷ В теории права даются различные определения коллизий правовых норм. С. С. Алексеев называет коллизиями противоречия или столкновения правовых норм или нормативных актов (см.: Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. М., 1981. С. 249), Н. А. Власенко — столкновения в форме противоречия или различия (см.: Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск, 1984. С. 23), В. В. Денисенко — противоречия или расхождения между правовыми актами (см.: Денисенко В. В. Коллизии правовых актов: сущность и разрешение // Известия вузов. Правоведение. 2007. № 3. С. 13—14).

⁸ Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002. С. 351.

В состоянии коллизии могут находиться как одинаковые, так и различные по юридической силе правовые нормы (нормативные правовые акты). В последнем случае имеет место иерархическая (субординационная) юридическая коллизия, «когда на урегулирование одного фактического отношения претендуют нормы разного уровня правовой системы»⁹. Именно с такого рода коллизиями имеет дело суд при осуществлении нормоконтроля. При проведении прямого контроля суд разрешает или устраняет коллизию, признавая спорный нормативный акт (отдельные его положения) с точки зрения содержания незаконным. В случае косвенного контроля суд преодолевает юридическую коллизию, отказываясь от применения незаконного нормативного акта (отдельных его положений) в конкретном деле.

Однако осуществление судом нормоконтрольной деятельности неверно сводить только к преодолению юридической коллизии. Нормативно-юридический конфликт, разрешаемый судом при проведении нормоконтроля, не является только коллизионным конфликтом¹⁰.

Во-первых, при установлении наличия или отсутствия иерархической коллизии суд оценивает содержание коллидирующих нормативных правовых предписаний, т. е. сравнивает нормативные правовые акты по их содержанию. При осуществлении прямого и косвенного нормоконтроля суд должен проверить не только содержание, но и форму спорного акта, а также порядок (процедуру) его принятия и введения в действие, включая опубликование (обнародование) акта, т. е. оценить за-

конность нормативного правового акта в целом. Кроме того, суд должен проверить наличие и объем нормотворческой компетенции субъекта, издавшего нормативный правовой акт, в тех случаях, когда акт оспаривается по мотивам превышения нормотворческих полномочий данного субъекта, т. е. фактически разрешить спор о компетенции, который не является коллизионным спором.

Во-вторых, при осуществлении нормоконтроля суд оценивает противоречие между нормами права не только и не столько как столкновение (различие) или конкуренцию двух правовых норм, регулирующих одно общественное отношение, а как противоречие законного (обладающего большей юридической силой) и незаконного (обладающего меньшей юридической силой) акта. Наличие такого противоречия будет означать для суда, что нормативный правовой акт меньшей юридической силы регулирует данные общественные отношения неправомерно, нарушая положения нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой, и поэтому не может считаться законным (легитимным). Задача суда в этом случае состоит не в том, чтобы просто выбрать нужную правовую норму, а в том, чтобы оценить законность нормативного правового акта (отдельной его части), обладающего меньшей юридической силой, и в случае установления незаконности акта прекратить его действие (признать недействующим) или отказаться от применения такого акта в данном юридическом деле. Такая деятельность суда носит проверочный (контрольный) характер и вполне обоснованно может именоваться соответственно прямым или косвенным нормоконтролем.

Правовое регулирование вопросов косвенного судебного нормоконтроля в настоящее время не отличается полнотой и единообразием. В Конституции РФ фактически лишь одна норма (ч. 2 ст. 120) прямо регулирует

⁹ Власенко Н. А. Указ. соч. С. 74.

¹⁰ В теории права юридический конфликт в нормативной сфере (нормативно-правовой конфликт) рассматривается по отношению к юридической коллизии норм как более широкое понятие (см.: Юридическая конфликтология / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 100—101).

ет полномочия суда по проверке законности нормативных предписаний в конкретном деле, из которой следует, что «суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом». По сути, ч. 2 ст. 120 Конституции РФ предусматривает осуществление судебной проверки в конкретном деле правовых актов нормативного и индивидуального характера на предмет их соответствия такому нормативному правовому акту, как закон, и предоставляет суду возможность разрешить дело на основании закона, отказавшись от применения незаконного правового акта. В свою очередь, системное толкование положений ч. 1 ст. 15 Конституции РФ позволяет сделать вывод о возможности косвенного судебного контроля за любыми нормативными правовыми актами, включая федеральные законы, которые могут проверяться судом на их соответствие Конституции РФ.

Несколько иную трактовку указанные конституционные положения получили в ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», согласно которой «суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, закону субъекта Российской Федерации, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу». В данной норме в качестве предмета косвенного нормоконтроля дополнительно указаны акты должностных лиц, которые проверяются судом на соответ-

ствие закону, Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта РФ, а также общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Что касается правового регулирования косвенного судебного нормоконтроля в действующем процессуальном законодательстве, то приходится с сожалением констатировать, что содержащиеся в ГПК РФ и АПК РФ формулировки по этим вопросам не отличаются полнотой и определенностью, а также имеют некоторое расхождение с названными выше конституционными нормами и положениями Закона «О судебной системе Российской Федерации».

Так, в ч. 2 ст. 11 ГПК РФ указано: «Суд, установив при разрешении гражданского дела, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу». Аналогичное по содержанию положение закреплено в ч. 2 ст. 13 АПК РФ. Как видим, согласно данной формулировке предмет судебной проверки ограничивается нормативными правовыми актами, которые проверяются судом также на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы. Между тем в соответствии с ч. 1 ст. 11 ГПК РФ и ч. 1 ст. 13 АПК РФ суды при разрешении дела могут применять не только нормативные правовые акты, но и такие источники права, как обычаи делового оборота, которые при определенных обстоятельствах также могут выступать предметом косвенного нормоконтроля.

Представляется, что процессуальное законодательство должно не только воспроизводить, но и развивать, конкретизировать конституционные положения, касающиеся косвенного судебного нормоконтроля, в частности содержать развернутые положения, регламентирую-

щие предмет, основания и правовые последствия проверки нормативных предписаний при осуществлении судами косвенного нормоконтроля.

Как уже отмечалось, основным предметом судебного нормоконтроля выступают нормативные правовые акты. Это в полной мере относится и к косвенной форме контроля за нормативными предписаниями в гражданском и арбитражном процессе. При рассмотрении конкретного дела суд общей юрисдикции или арбитражный суд оценивает законность (правомерность) любого нормативного правового акта, подлежащего применению в данном деле. Предметом косвенного контроля в первую очередь выступают нормативные правовые акты, содержащие нормы материального права. Вместе с тем косвенному контролю могут быть подвергнуты и нормы процессуального права, содержащиеся, в частности, в подзаконных нормативных правовых актах. Судебной проверке в форме косвенного нормоконтроля могут быть подвергнуты не только нормативные акты публичного характера (федерального, регионального или муниципального уровня), но и нормативные предписания, принятые общественными объединениями (организациями), а также корпоративные и локальные нормативные акты, если они подлежат применению по данному юридическому делу.

Исключение составляют нормы действующей Конституции РФ, которые, на наш взгляд, не могут выступать предметом контрольной деятельности суда. Конституция РФ является фундаментальным нормативным правовым актом, который содержит основополагающие, принципиальные положения российского права и обладает высшей юридической силой и верховенством на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 15 Конституции РФ). В связи с этим конституционные нормы не могут проверяться на соответствие каким-либо иным нормативным пра-

вовым актам, в том числе в рамках косвенного нормоконтроля.

Основания проверки нормативных предписаний, осуществляемой в рамках прямого и косвенного нормоконтроля, во многом совпадают. При оспаривании нормативного правового акта в специальном процессе (прямой контроль) спорный акт оценивается с точки зрения его содержания, формы и компетенции органа (лица), его принявшего. По этим же основаниям, на наш взгляд, может оцениваться законность нормативного предписания при его применении в конкретном деле в рамках косвенного нормоконтроля. В названных выше положениях Конституции РФ и федеральных законов, касающихся вопросов косвенного нормоконтроля, фактически указывается только одно основание проверки нормативного предписания — соответствие его содержания содержанию нормативных предписаний, обладающих большей юридической силой. Лишь в ч. 2 ст. 13 АПК РФ упоминается об оценке арбитражным судом компетенции (полномочий) по изданию нормативного правового акта, подлежащего применению в конкретном деле. Между тем очевидно, что законность применяемого в деле нормативного предписания может и должна проверяться судом как с точки зрения его содержания, так и с точки зрения нормотворческой компетенции принявшего его субъекта (субъектов) и формально-юридических требований, которые предъявляются к этому нормативному предписанию. По крайней мере это касается таких источников права, как нормативные правовые акты и нормативные договоры.

Осуществление проверки законности (правомерности) нормативного предписания в порядке косвенного нормоконтроля и отказ от применения незаконного нормативного правового акта являются не только правом, но и юридической обязанностью суда, обеспеченной процессуальными санкциями, в том числе

в виде отмены вышестоящей судебной инстанцией судебного решения как незаконного в связи с неправильным применением норм материального права (п. 2 ч. 2 ст. 330 ГПК РФ, п. 2 ч. 2 ст. 270 АПК РФ).

В форме косвенного нормоконтроля судом общей юрисдикции и арбитражным судом может быть проверен любой нормативный правовой акт с точки зрения его соответствия нормативному правовому акту, обладающему большей юридической силой, в том числе Конституции РФ. Это означает, что в рамках косвенного нормоконтроля допускается судебная проверка конституционности любого нормативного правового акта, подлежащего применению в данном деле, включая федеральные законы. Иначе говоря, косвенный нормоконтроль в отличие от прямого не содержит каких-либо ограничений по оценке конституционности применяемых судом правовых норм.

Вместе с тем по вопросу реализации права судов общей юрисдикции по проверке в конкретном деле конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, и непосредственному применению Конституции РФ имеет место несопадение правовых позиций Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Различия в позициях высших судов касаются оценки необходимости обращения с запросом в Конституционный Суд РФ в случае выявления судом неконституционности подлежащего применению (примененного) закона.

Пленум Верховного Суда РФ в п. 3 постановления от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» разъяснил судам, что такой запрос должен направляться лишь в случае неопределенности в вопросе о конституционности подлежащего применению по конкретному делу закона. Если же суд придет к убеждению, что положения феде-

рального закона находятся в противоречии с соответствующими положениями Конституции РФ, то он, по мнению Верховного Суда РФ, не обязан обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ и вправе разрешить дело, применив непосредственно Конституцию РФ.

Конституционный Суд РФ, в свою очередь, в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П сформировал правовую позицию, в соответствии с которой отказ от применения в конкретном деле закона, неконституционного с точки зрения суда, без обращения в связи с этим в Конституционный Суд РФ противоречил бы конституционным положениям, согласно которым законы действуют единообразно на всей территории Российской Федерации (ст. 4, 15 и 76 Конституции РФ), и в то же время ставил бы под сомнение верховенство Конституции РФ, так как оно не может быть реализовано, если допускается разноречивое толкование различными судами конституционных норм. По мнению Конституционного Суда РФ, обращение с запросом о проверке конституционности закона является не только правом, но и обязанностью суда общей юрисдикции или арбитражного суда.

В юридической литературе по данному вопросу возникла дискуссия, в которой одни авторы высказались в защиту позиции Верховного Суда РФ¹¹, а другие поддерживали точку зрения Конституционного Суда РФ¹².

¹¹ См.: Лебедев В. М. Прямое действие Конституции Российской Федерации и роль судов // Государство и право. 1996. № 4. С. 4; Жуйков В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997. С. 218—222; Ершов В. Прямое применение Конституции: от решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 1998. № 9, 10.

¹² См.: Анишина В. И. Прямое применение Конституции РФ как критерий самостоятельности судебной власти // Российский судья. 2006. № 9; Гаджиев Г. А. Консти-

Острота спора, на наш взгляд, была в значительной мере вызвана неоднозначным толкованием правовой позиции Конституционного Суда РФ. Авторы, выступившие с критикой данной правовой позиции, посчитали, что она ограничивает право судов на прямое применение Конституции РФ, поскольку, по их мнению, не допускает возможности судам самостоятельно разрешать противоречие между Конституцией РФ и федеральным законом и возлагает на суд обязанность каждый раз направлять соответствующий запрос в Конституционный Суд РФ и только после его решения разрешать дело по существу¹³. Между тем ученые, поддерживавшие позицию Конституционного Суда РФ, вполне обоснованно замечали, что обязанность направить указанный запрос не ограничивает непосредственное применение судами Конституции, поскольку из постановления КС РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П следует, что запрос может быть направлен и после разрешения дела судом на основе прямого применения конституционной нормы¹⁴. Данный вывод также нашел подтверждение в ряде последующих решений КС РФ¹⁵. Необходимо отметить, что указание Конституционного Суда РФ на обязанность суда, отказавшегося от применения неконституционных, по его мнению, положений закона и разрешившего дело на основе прямого применения норм Конституции РФ, направить после вынесения решения запрос в Конституционный Суд не вызывает осо-

рых возражений со стороны Верховного Суда РФ и авторов, поддерживающих его позицию.

Таким образом, как справедливо отмечает Л. В. Лазарев, несовпадение позиций высших судов не касается главного — права судов общей юрисдикции и арбитражных судов проверять соответствие Конституции любых подлежащих применению ими актов, в том числе законов, выявлять их конституционный смысл и отказываться от применения в конкретном деле неконституционного, по мнению суда, закона, руководствуясь при разрешении дела непосредственно Конституцией РФ¹⁶.

С учетом вышесказанного можно сделать вывод, что у суда, с одной стороны, имеется обязанность направлять запрос в Конституционный Суд РФ во всех случаях, когда он устанавливает наличие противоречия между законом и Конституцией РФ. С другой стороны, у него имеется право выбора момента направления такого запроса. Суд это может сделать до вынесения решения, приостановив производство по делу, либо после вынесения решения, когда суд отказывается от подлежащего применению закона и разрешает дело на основании прямого применения конституционной нормы. Как видим, и в том, и в другом случае суд отказывается от применения неконституционного, по его мнению, закона и выполняет обязанность по направлению запроса о проверке конституционности данного закона в Конституционный Суд РФ.

Как уже отмечалось, в постановлении Пленума ВС РФ от 31 октября 1995 г. № 8 основанием для направления запроса указана неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон. При этом понятие неопределенности рассматривается Пленумом как чисто субъективная категория, означающая на-

туционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда РФ 2000—2002 годов) // Журнал российского права. 2003. № 1; Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 9.

¹³ См.: Жуйков В. М. Указ. соч. С. 219.

¹⁴ См.: Лазарев Л. Указ. соч. С. 9.

¹⁵ См. постановление КС РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П.

¹⁶ См.: Лазарев Л. Указ. соч. С. 9.

личие определенного сомнения у суда в конституционности данного закона¹⁷, т. е. отсутствие у суда полного убеждения в его соответствии либо несоответствии Конституции РФ.

По нашему мнению, наличие одного только субъективного основания недостаточно для обоснования необходимости направления запроса в Конституционный Суд РФ и приостановления в связи с этим производства по делу. Для этого должен иметь место ряд оснований объективного характера, тем более что законность и обоснованность определения суда о приостановлении производства может быть проверена судом апелляционной и кассационной инстанции. Кстати, и сам Пленум требует от судов мотивировать необходимость обращения с запросом в Конституционный Суд РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 36 Закона о КС РФ основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является неопределенность в вопросе о том, соответствует ли закон Конституции РФ. Однако в данном случае понятие неопределенности используется не в субъективном смысле (наличие сомнений), а в объективном значении¹⁸. Под неопределенностью здесь следует понимать, во-первых, наличие той или иной несогласованности между нормами закона и Конституции РФ, которая свидетельствует о противоречии между ними, а во-вторых, отсутствие правовой позиции Конституции РФ по вопросу, поставленному в запросе суда¹⁹. В связи с этим суд, мотивируя свое решение о направ-

лении запроса, должен обосновать наличие объективной несогласованности положений закона и соответствующих норм Конституции РФ, привести доводы, что указанная несогласованность между нормами имеет форму противоречия, а также указать на отсутствие решений Конституционного Суда РФ, принятых по вопросу, указанному в запросе суда.

Проведение проверки по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению по делу, влечет необходимость приостановления производства по данному делу либо приостановления исполнения вынесенного судом решения (ст. 103 Закона о КС РФ, абз. 6 ст. 215 ГПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ). Как отмечает В. Д. Зорькин, «само намерение суда приостановить производство по делу для того, чтобы обратиться в Конституционный Суд РФ, в известных пределах подлежит кассационной (апелляционной) проверке»²⁰. Наличие объективных оснований для направления запроса может быть проверено судом апелляционной или кассационной инстанции при рассмотрении частной жалобы (представления) на определение суда о приостановлении производства по делу. Если вышестоящая судебная инстанция приходит к выводу об отсутствии достаточных данных, свидетельствующих о наличии неопределенности в вопросе о конституционности подлежащего применению закона, то она признает такой запрос необоснованным и отменяет определение о приостановлении производства по делу.

Так, Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ отменила определение Верховного суда Республики Саха (Якутия), которым было приостановлено производство по делу в связи с направлением судом запроса в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности ст. 67 Конституции Республики Саха (Якутия).

¹⁷ См.: Лебедев В. М. Указ. соч. С. 4.

¹⁸ См.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001. С. 239—240.

¹⁹ См.: Анишина В. И. Запрос суда в Конституционный Суд Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. М., 2002. С. 14—15; Иванова Е. А. Некоторые аспекты толкования понятия «неопределенность» как основания для обращения в Конституционный Суд РФ // Адвокат. 2009. № 6.

²⁰ Зорькин В. Д. День Конституции // эж-Юрист. 2009. № 49.

Суд кассационной инстанции указал, что неопределенности в применении указанной правовой нормы не имеется, так как она уже дважды была предметом судебной проверки Верховного Суда РФ. При таких обстоятельствах кассационная инстанция пришла к выводу, что у суда не было оснований для обращения с запросом о проверке конституционности ст. 67 Конституции Республики Саха (Якутия) и приостановления производства по делу до получения ответа на этот запрос²¹.

Следовательно, объективным основанием для направления судом запроса о проверке конституционности примененного или подлежащего применению закона является неопределенность по данному вопросу. При наличии такой неопределенности суд может приостановить дальнейшее рассмотрение дела и направить запрос в Конституционный Суд РФ либо разрешить дело по существу, применив непосредственно нормы Конституции РФ, и затем уже направить указанный запрос.

При решении вопроса о необходимости приостановления производства по делу суд, на наш взгляд, должен учитывать возможные негативные последствия перерыва в судебном разбирательстве для защиты прав и законных интересов заинтересованных участников процесса. Как известно, рассмотрение запроса в Конституционном Суде РФ осуществляется в течение достаточно долгого периода времени. Между тем длительное приостановление судебного разбирательства может существенно затруднить или даже сделать невозможным восстановление нарушенных прав или законных интересов участвующих в деле лиц. Поэтому при наличии такого рода опасности можно рекомендовать судам не приостанавливать судебное разбирательство, а отказаться от применения сомнительно-

го закона и разрешить дело на основе соответствующих норм Конституции РФ, а затем уже обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона.

В настоящее время в законодательстве по-разному регулируется момент, с которого должно приостанавливаться производство по делу. Так, в соответствии со ст. 103 Закона о КС РФ производство по делу приостанавливается с момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд РФ. Согласно абз. 6 ст. 215 ГПК РФ моментом приостановления производства по делу является обращение суда с запросом в Конституционный Суд РФ. В АПК РФ (п. 1 ч. 1 ст. 143) приостановление производства по делу непосредственно связано не с направлением запроса арбитражным судом, а с невозможностью рассмотрения дела до разрешения Конституционным Судом РФ дела по данному запросу. Это означает, что в арбитражном процессе приостановление производства по делу связывается с моментом принятия Конституционным Судом РФ к своему производству запроса арбитражного суда.

Принимая во внимание, что нормы федерального конституционного закона обладают большей юридической силой по отношению к нормам процессуального кодекса, момент приостановления производства по делу, рассматриваемому судом общей юрисдикции или арбитражным судом, должен определяться в соответствии со ст. 103 Закона о КС РФ, т. е. с момента принятия судом определения о направлении запроса в Конституционный Суд РФ. В связи с этим представляется необходимым внести соответствующие поправки в ст. 215 ГПК РФ и ст. 143 АПК РФ.

Приостановление производства по делу возможно также в случаях, когда законность подлежащего применению нормативного предписания оспорена в порядке прямого нормоконтроля в суде общей юрис-

²¹ См.: Дело № 74-Г01-37. URL: <http://www.spbstavsud.ru>.

дикции или арбитражном суде (гл. 24 ГПК РФ, гл. 23 АПК РФ). Процессуальное законодательство (абз. 5 ст. 215 ГПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ) связывает приостановление производства по делу с таким основанием, как невозможность рассмотрения данного дела до разрешения дела об оспаривании нормативного правового акта²². В связи с этим факт судебного оспаривания нормативного предписания не является основанием для приостановления производства по делу и ставится в зависимость от того, признает суд невозможным рассмотреть данное дело до разрешения спора о законности нормативного правового акта или нет. Вывод суда о невозможности рассмотрения дела должен основываться на объективном критерии — наличии данных, свидетельствующих о несогласованности (противоречии) нормативного правового акта, подлежащего применению по делу, закону или иному нормативному правовому акту, обладающему большей юридической силой. При наличии таких данных суд приостанавливает производство по делу, если же они, по мнению суда, отсутствуют, он продолжает рассмотрение дела несмотря на наличие судебного дела об оспаривании нормативного правового акта.

Кроме того, у суда имеется право, не приостанавливая производство по делу, отказаться от применения оспоренного нормативного правового акта в порядке косвенного нормоконтроля, если он придет к убеждению в незаконности данного акта. Такое право может быть реализовано, в частности, в тех случаях, когда приостановление производства по делу может существенно затруднить или сделать невозможной защиту субъективных прав заинтересованных лиц.

²² См. п. 13 постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

Как уже отмечалось, в ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусматривается возможность отказа от применения судом при рассмотрении конкретного дела нормативного правового акта, не соответствующего общепризнанным принципам и нормам международного права или международному договору Российской Федерации, и разрешения дела на основании соответствующих положений международного права. Не отрицая принцип приоритета положений международного права над нормами внутригосударственного права, отметим, что вопрос отношения российских нормативных правовых актов с источниками международного права должен рассматриваться не столько в рамках косвенного нормоконтроля, сколько в плоскости коллизионного права. Иначе говоря, коллизия норм российского и международного права, выявленная судом при разрешении конкретного дела, не должна рассматриваться как противоречие между этими нормами²³, при котором суд признает положения российского нормативного акта незаконными (неправомерными) и лишает его юридической силы в конкретном деле. По крайней мере это относится к таким источникам российского права, как федеральные законы.

Делая выбор в пользу норм международного права, суд не дисквалифицирует положения федерального закона как неправомерно регулирующие данные правоотношения, а разрешает возникшую коллизию, применяя к указанным правоотношениям соответствующие нормы международного права. Более того,

²³ См.: Жуйков В. М. Роль суда в защите прав человека и обеспечении прямого действия Конституции Российской Федерации // Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации / под ред. В. М. Жуйкова. М., 1996. С. 59.

в ряде случаев возникшая коллизия может быть устранена судом путем системного толкования закона, сделанного с учетом положений международного права. Именно таким путем, на наш взгляд, должны разрешаться возможные коллизии между конституционными нормами и нормами международного права²⁴.

Что касается подзаконных нормативных правовых актов, то нельзя исключать их несоответствие (противоречие) положениям международного права. Однако в большинстве случаев такие акты одновременно находятся в противоречии с нормами Конституции РФ и положениями действующих федеральных законов. Поэтому указанное противоречие, как правило, может быть разрешено судом в рамках косвенного контроля путем отказа от применения незаконных нормативных актов и разрешения дела на основании федеральных законов и конституционных норм при учете соответствующих положений международного права. Проверка законности (правомерности) нормативного предписания в порядке косвенного нормоконтроля может осуществляться по инициативе лиц, участвующих в данном деле, а также по инициативе суда.

Утверждение заинтересованного лица о незаконности подлежащего применению или примененного нормативного правового акта и необходимости разрешения дела на основе нормативного предписания, обладающего большей юридической силой, является элементом правовой позиции данного лица, одним из средств обоснования его требований и возражений. Законность норма-

тивного правового акта может быть проверена судом в форме косвенного контроля на любой стадии процесса, в том числе в порядке апелляционного, кассационного или надзорного производства.

Результаты косвенного нормоконтроля должны быть отражены в мотивировочной части судебного акта. Это касается как случаев, когда суд не соглашается с утверждением заинтересованного лица о незаконности нормативного правового акта, так и тех случаев, когда суд признает нормативный правовой акт незаконным и отказывается от его применения по делу.

Как уже отмечалось, правовые последствия косвенного нормоконтроля с точки зрения воздействия (влияния) судебного решения на спорный нормативный правовой акт ограничены рамками конкретного дела. Нормативный правовой акт, признанный судом незаконным, утрачивает юридическую силу (регулирующее действие) относительно тех конкретных правоотношений, которые были предметом данного судебного спора. Вывод суда о законности или незаконности спорного нормативного правового акта, содержащийся в мотивировочной части судебного решения, не будет иметь обязательного (преюдициального) значения при применении данного акта к другим правоотношениям при разрешении иных юридических дел, в том числе с участием тех же заинтересованных лиц. Указанный нормативный правовой акт может вновь стать предметом косвенного судебного нормоконтроля в другом судебном деле. Кроме того, данный нормативный правовой акт может быть оспорен в суде в рамках прямого нормоконтроля.

Сама по себе дисквалификация нормативного правового акта, проведенная судом в рамках косвенного нормоконтроля, не парализует полностью его регулятивные свойства и тем более не исключает незаконный акт из нормативно-правовой систе-

²⁴ См.: Лукашук И. И. Конституция России и международное право // Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия: матер. Всерос. совещ. (Москва, 24 декабря 2002 г.). М., 2004. С. 43—47; Нешатаева Т. Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права // Вестник ВАС РФ. 2004. № 3.

мы. В соответствии с действующим законодательством признание судом нормативного правового акта незаконным и отказ от его применения в конкретном деле прямо не возлагает на нормотворческий орган или должностное лицо юридическую обязанность отменить или изменить незаконный акт и не предусматривает мер правовой ответственности за невыполнение такой обязанности, в том числе на основании п. 2 и 4 ст. 9 и п. 2 ст. 29¹ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации», а также ч. 1 ст. 73 и ч. 1 ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем очевидно, что дисквалификация нормативного правового акта, осуществленная в рамках косвенного нормоконтроля, является важным сигналом, свидетельствующим о наличии определенного противоречия в нормативно-правовой системе и необходимости принятия мер по устранению такого противоречия. Это, в частности, могут быть меры организационно-правового характера, которые направлены, во-первых, на побуждение нормотворческого органа (должностного лица) внести соответствующие коррективы в незаконный акт, а во-вторых, на запуск в отношении данного акта механизма прямого нормоконтроля. В качестве такой меры может выступать обязательное направление судебного решения, которое содержит вывод о незаконности данного нормативного предписания, в адрес нормотворческого органа (должностного лица), его принявшего.

В тех случаях, когда суд отказывается от применения незаконного, по его мнению, нормативного правового акта, противоречащего консти-

туционным положениям или нормам федерального закона и могущего повлечь за собой существенные нарушения прав и свобод граждан (организаций), целесообразно направлять частное определение в адрес властного органа (должностного лица) с предложением устранить установленные судом нарушения законодательства²⁵.

Наконец, в целях решения вопроса о начале процедуры оспаривания незаконного нормативного предписания в порядке прямого нормоконтроля целесообразно предусмотреть обязательное направление решения суда соответствующим субъектам, обладающим полномочиями по возбуждению данной процедуры в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, в первую очередь в органы прокуратуры.

Думается, что названные меры позволяют создать необходимые условия для прекращения действия нормативных предписаний, признанных судом при осуществлении косвенного нормоконтроля незаконными, и последующего их устранения из российской нормативно-правовой системы.

Библиографический список

- Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. М., 1981.
- Анишина В. И. Запрос суда в Конституционный Суд Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. М., 2002.
- Анишина В. И. Прямое применение Конституции РФ как критерий самостоятельности судебной власти // Российский судья. 2006. № 9.
- Бек О. А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
- Боннер А. Т. Применение нормативных правовых актов в гражданском процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980.
- Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002.

²⁵ См. п. 7 постановления Пленума ВС РФ от 31 октября 1995 г. № 8.

Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001.

Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск, 1984.

Гаджиев Г. А. Конституционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда РФ 2000—2002 годов) // Журнал российского права. 2003. № 1.

Гражданское процессуальное право: учебник / под ред. М. С. Шакарян. М., 2004.

Денисенко В. В. Коллизии правовых актов: сущность и разрешение // Известия вузов. Правоведение. 2007. № 3.

Ершов В. Прямое применение Конституции: от решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 1998. № 9, 10.

Жуйков В. М. Проблемы гражданского процессуального права. М., 2001.

Жуйков В. М. Роль суда в защите прав человека и обеспечении прямого действия Конституции Российской Федерации // Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации / под ред. В. М. Жуйкова. М., 1996.

Жуйков В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997.

Зайцев Р. В. Виды судебного нормоконтроля // Российский судья. 2003. № 4.

Зорькин В. Д. День Конституции // эж-Юрист. 2009. № 49.

Иванова Е. А. Некоторые аспекты толкования понятия «неопределенность» как основания для обращения в Конституционный Суд РФ // Адвокат. 2009. № 6.

Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003.

Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2002. № 9.

Лебедев В. М. Прямое действие Конституции Российской Федерации и роль судов // Государство и право. 1996. № 4.

Лебедев В. М. Судебная власть в современной России. СПб., 2001.

Лукашук И. И. Конституция России и международное право // Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия: матер. Всерос. совещ. (Москва, 24 декабря 2002 г.). М., 2004.

Нешатаева Т. Н. Суд и общеизвестные принципы и нормы международного права // Вестник ВАС РФ. 2004. № 3.

Паршина Т. Понятие и виды судебного контроля за законностью правовых актов (общеправовой аспект) // Российский судья. 2006. № 3.

Юридическая конфликтология / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995.

Ярошенко Н. И. Нормоконтроль: конституционно-правовые основы и роль в механизме реализации конституционно-правовой ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.

Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля

ЯРОШЕНКО Наталья Ивановна, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук

В последние годы в России субъектами нормотворчества нередко нарушается принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов. На федеральном, региональном и местном уровнях принимаются не-

конституционные, неуставные и незаконные правовые акты. Однако несовершенство российского законодательства в этой сфере не позволяет привлекать субъектов нормотворчества к ответственности.

Разработанные юридической наукой основания ответственности в целом применимы к конституционно-правовой ответственности. Как отметил М. С. Строгович, определение оснований ответственности яв-