

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, являющимся, как обоснованно отмечается в юридической литературе, проявлением принципа "сдержек и противовесов" <1>.

<1> См.: Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб., 2001. С. 88.

Это стало возможным с приданием судам общей юрисдикции на основе новой Конституции РФ полномочий не только подвергать предварительной проверке и оценке подлежащий применению по делу закон (с правом на обращение в Конституционный Суд РФ в случае сомнения в конституционности данного закона), но и осуществлять нормоконтроль, признавая незаконными и недействующими нормативные правовые акты органов государственной власти, местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами права и свободы граждан и организаций.

Оспаривание нормативных актов в порядке главы 24 ГПК представляет собой так называемый абстрактный нормоконтроль, в отличие от которого конкретный нормоконтроль осуществляется судами при рассмотрении конкретных дел. В целом же

2. ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

нормоконтроль представляет собой проверку судом соответствия определенного нормативного правового акта федеральному закону и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

К подведомственности судов общей юрисдикции отнесены только те дела об оспаривании нормативных правовых актов, проверка которых не относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), и дела, не относящиеся к компетенции арбитражного суда.

Граждане и организации зачастую не учитывают эти обстоятельства и обращаются в порядке нормоконтроля в суд общей юрисдикции с вопросом о несоответствии Конституции РФ того или иного федерального закона, что относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. Приведем на этот счет характерное Определение судьи Верховного Суда РФ, которым было отказано в принятии заявления Куйтунского районного общественного движения инвалидов "Правозащитник" об оспаривании Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ по следующим основаниям.

Куйтунское районное общественное движение инвалидов "Правозащитник" оспорило Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в части ст. 2, 35, 45, 63, 125, ссылаясь на то, что внесенные указанными статьями изменения в некоторые законы значительно ухудшают права инвалидов и не соответствуют положениям Конституции РФ.

Согласно ч. 3 ст. 251 ГПК заявления об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, не подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции.

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ дела о соответствии федеральных законов

Конституции РФ разрешает Конституционный Суд РФ.

Учитывая, что Конституция РФ не наделяет суды общей юрисдикции полномочиями осуществлять нормоконтроль в отношении федеральных законов, заявление Куйтунского районного общественного движения инвалидов "Правозащитник" не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства и не может быть принято к производству Верховного Суда РФ <1>.

<1> Определение судьи Верховного Суда РФ от 28 января 2005 г. N ГКПИ05-97.

Согласно п. 1 ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Есть случаи, когда суды общей юрисдикции принимают к своему производству дела о нормоконтроле, подведомственные арбитражным судам, и, наоборот, возвращают заявления, ссылаясь на подведомственность таких дел арбитражным судам.

Так, например, ОАО "Кузбассэнерго" обратилось в Кемеровский областной суд с заявлением о признании недействительными распоряжений Администрации Кемеровской области от 15 января 2001 г. N 14-р "Об индексации платы за загрязнение окружающей среды на 2001 год" и от 19 февраля 2002 г. N 106-р "Об индексации платы за негативное воздействие на окружающую среду на 2002 год".

2. ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Определением Кемеровского областного суда от 29 августа 2002 г. дело передано на рассмотрение арбитражного суда Кемеровской области.

Отменяя это Определение в кассационном порядке, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отметила, что согласно п. 1 ст. 29 АПК РФ дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, подведомственны арбитражным судам, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Направляя данное дело в арбитражный суд, Кемеровский областной суд не учел, что дела по требованиям об оспаривании нормативных правовых актов Федеральным законом "Об охране окружающей среды" к компетенции арбитражных судов не отнесены. Поэтому данный спор подведомствен суду общей юрисдикции <1>.

<1> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2002 г. N 81-Вп02-10.

Для практики разграничения дел о нормоконтроле между судами общей юрисдикции и арбитражными судами представляет значительный интерес Определение Президиума Верховного Суда РФ по делу N 91пв-03 от 4 февраля 2004 г. по заявлению М. о признании недействительным Постановления Региональной энергетической комиссии Вологодской области N 26 от 22 января 2003 г. в части увеличения цены - тарифа на электроэнергию.

Определением Вологодского областного суда от 16 сентября 2003 г. производство по делу прекращено по мотивам неподведомственности дела судам общей юрисдикции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 10 декабря 2003 г. это Определение оставила без изменения, а частную жалобу М. - без удовлетворения, признав, что дела об оспаривании нормативных правовых актов региональных энергетических комиссий по государственному регулированию тарифов на электрическую и тепловую энергию независимо от субъекта оспаривания подведомственны арбитражным судам.

Заместителем Председателя Верховного Суда РФ по данному делу внесено представление о пересмотре указанных судебных постановлений в порядке надзора в целях обеспечения единства судебной практики и законности (ст. 389 ГПК).

Президиум Верховного Суда РФ Определение Вологодского областного суда от 16 сентября 2003 г. и Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 10 декабря 2003 г. оставил без изменения, а представление заместителя Председателя Верховного Суда РФ - без удовлетворения.

В обоснование этого в Определении Президиума Верховного Суда РФ отмечено, что дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в арбитражном суде, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражных судов (ч. 3 ст. 191 АПК РФ).

Федеральным законом от 7 июля 2003 г. N 125-ФЗ Федеральный закон "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" от 14 апреля 1995 г. N 41-ФЗ дополнен ст. 7.1, согласно которой споры, связанные с осуществлением государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, подлежат рассмотрению в арбитражном суде. Таким образом, данной нормой названного Федерального закона споры, связанные с осуществлением государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, отнесены к компетенции арбитражных судов.

Поскольку оспоренный заявителем нормативный правовой акт осуществляет государственное правовое регулирование тарифов на электрическую энергию, оснований не согласиться с выводами судебных инстанций о подведомственности данного дела арбитражному суду не имеется.

Утверждение в представлении о том, что указанная ст. 7.1 касается только дел об оспаривании тех нормативных актов, которые затрагивают права и законные интересы заявителя в предпринимательской и иной экономической деятельности, а в данном деле заявитель не является субъектом предпринимательской деятельности и, следовательно, его заявление подлежит рассмотрению судом общей юрисдикции, не согласуется с содержанием названной ст. 7.1, введенной Федеральным законом от 7 июля 2003 г. N 125-ФЗ.

Президиум Верховного Суда РФ пришел к выводу о том, что споры, связанные с осуществлением государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, подлежат рассмотрению в арбитражном суде независимо от субъектного состава таких споров.

Вместе с тем дела об оспаривании гражданами положений нормативных правовых актов региональных энергетических комиссий по вопросам, не связанным с осуществлением государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, подведомственны судам общей юрисдикции, поскольку отсутствует специальный закон, относящий такие дела к компетенции арбитражных судов независимо от субъектного состава сторон.

На это обратила внимание Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, отменяя Определение судьи Челябинского областного суда от 12 мая 2004 г. об отказе в принятии по основанию неподведомственности заявления Б. об оспаривании Постановления Комитета "Единый тарифный орган Челябинской области" от 31 октября 2003 г. N 3/6 "О введении в действие тарифов на электрическую и тепловую энергию, отпускаемую ОАО "Челябинскэнерго" и оптовыми потребителями-перепродавцами на потребительский рынок Челябинской области" в части нормативного положения, устанавливающего порядок оплаты электроэнергии при отсутствии приборов учета, как принятого с превышением компетенции и нарушающего его права потребителя.

Судебная коллегия указала на то, что заявитель не оспаривает ни тарифы на электрическую энергию, установленные актом Комитета, ни норматив потребления по льготному тарифу. Его требование касается предусмотренного этим актом порядка оплаты электроэнергии (при отсутствии прибора учета), который затрагивает отношения граждан-потребителей с коммерческой организацией, то есть нормы права, носящей другой характер по своему содержанию, регулирующей иные отношения.

По смыслу Закона арбитражному суду подведомственны лишь споры, связанные с осуществлением государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию. Споры, не связанные с осуществлением такого регулирования, подведомственны судам общей юрисдикции, поскольку отсутствует специальный закон, который относил бы к компетенции арбитражных судов иные споры с участием граждан, связанные с использованием электрической и тепловой энергией <1>.

<1> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 11 августа 2004 г. N 48-Г04-11.

От спорных вопросов подведомственности дел о нормоконтроле перейдем к процессуальным особенностям их рассмотрения, установленным ГПК.

Гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции (ст. 45 ГПК) вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части (ч. 1 ст. 251 ГПК).

Заявление должно соответствовать не только предусмотренным ст. 131 ГПК требованиям, но и указанным в ч. 5, 6 ст. 251 ГПК: содержать данные о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый акт, о его наименовании и дате принятия; указание, какие конкретно права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушены

этим актом или его частью. К заявлению должна быть приложена копия оспариваемого нормативного правового акта или его части с указанием источника и даты опубликования, а также документ об уплате государственной пошлины для физических лиц - 100 рублей, для организаций - 2000 рублей (подп. 6 п. 1 ст. 333.19 НК РФ). Несоблюдение этих требований влечет за собой оставление заявления без движения в порядке ст. 136 ГПК.

С заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе также обратиться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция (ч. 2 ст. 251 ГПК).

Как разъяснено в п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации", под нарушением компетенции указанных лиц следует понимать регулирование оспариваемым нормативным правовым актом тех отношений, которые в соответствии с законом должны регулироваться нормативными правовыми актами, издаваемыми этими лицами.

В силу ст. 133 Конституции РФ одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов по основаниям не только нарушения их компетенции (ч. 2 ст. 251 ГПК), но также и нарушения оспариваемым нормативным правовым актом других прав местного самоуправления (п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. N 2).

Исходя из требований ч. 5 ст. 251 ГПК в заявлении данных лиц должно быть указано, в чем конкретно состоит нарушение их компетенции оспариваемым нормативным правовым актом.

Рассматривая дела о нормоконтроле, судьи должны иметь в виду, что согласно ст. 3 и 4 ГПК граждане вправе обращаться в суд за защитой своих прав, свобод и охраняемых

законом интересов (исключение составляют случаи, когда граждане или организации вправе в соответствии с федеральным законом обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц). Поэтому заявления граждан и организаций, оспаривающих нормативные правовые акты, не затрагивающие их права, не должны приниматься к производству судов. В принятии таких заявлений, как не подлежащих рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, следует отказывать на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК, поскольку в заявлении, поданном от своего имени, оспаривается акт, не затрагивающий права, свободы или законные интересы заявителя (п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. N 2).

При рассмотрении дел о нормоконтроле судье необходимо знать, как разграничить нормативные и правоприменительные акты по делам, возникающим из публичных правоотношений. Правильное определение нормативных и ненормативных актов как предметов судебного оспаривания имеет важное значение, поскольку порядок их судебной проверки (контроля) имеет свои особенности. От этого, в частности, зависит не только разная подсудность, но в определенных случаях и подведомственность дел, возникающих из публичных правоотношений.

Как известно из общей теории права, правовой акт - родовое понятие, включающее как правотворческие (нормативные), так и правоприменительные (ненормативные, индивидуальные) акты.

Рассматривая в течение нескольких лет до принятия нового ГПК дела о нормоконтроле, суды сталкивались с проблемой разграничения нормативных и ненормативных правовых актов. Важным ориентиром в разрешении названного вопроса для судов служило определение нормативного правового акта, данное в п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. N 5 (в ред. от 21 декабря 1993 г., от 25 октября 1996 г., от 25 мая 2000 г. и от 24 апреля 2002 г.) "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону": под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. Под правовым актом индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц.

Несмотря на то что вышеназванное Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. N 5 (с последующими изменениями и дополнениями) признано утратившим силу, в п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 2 от 20 января 2003 г. дано полностью идентичное имевшемуся ранее понятие нормативного правового акта. Правда, при этом опущено определение индивидуального правового акта.

В целом же определение нормативного правового акта, данное в названном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, содержит в себе основные признаки, которыми нормативные акты отличаются от ненормативных. Нормативный акт понимается как результат правотворческой деятельности компетентных органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, он содержит в себе общеобязательные правила поведения (нормы), которые не персонифицированы, а адресуются неопределенному кругу лиц, рассчитаны на постоянное или длительное применение.

Что же касается ненормативных актов, то самым общим образом сущность ненормативного правового акта определена в его названии "ненормативный", т.е. это такой правовой акт, который не содержит вышеперечисленных признаков нормативного акта. Исходя из этого возможно в первом приближении отграничить нормативный акт от ненормативного. Ненормативные (правоприменительные) акты носят индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер и принимаются в основном по организационно-распорядительным вопросам, например о назначении на должность, о присвоении звания и т.п.

Кроме того, нормативные и ненормативные акты отличаются по возможным последствиям их принятия. Как верно подметил Жилин Г.А., поскольку нормативные акты устанавливают обязательные правила поведения для неопределенного круга лиц, рассчитаны на многократное применение, отрицательные последствия принятия нормативного акта, противоречащего требованиям права, неизмеримо возрастают по сравнению с принятием такого же индивидуального акта <1>.

<1> См.: Жилин Г.А. Судебное признание юридических актов недействительными по заявлениям прокуроров // Комментарий судебной практики. Вып. 5 / Под ред. К.Б. Ярошенко. М., 1999. С. 105.

Нормативные и ненормативные акты различаются не только по содержанию, но и по порядку их принятия, регистрации, опубликования. Обязательным условием применения нормативных правовых актов является их официальное опубликование (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ), а для нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти - их государственная регистрация в Министерстве юстиции РФ <1>.

<1> Пункт 8 Указа Президента РФ "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" от 23 мая 1996 г. (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2663; 1997. N 20. Ст. 2242; 1998. N 33. Ст. 3967.

До принятия ГПК в судебной практике, в том числе и Верховного Суда РФ, имелись различные подходы к неопубликованным нормативным правовым актам как предмету судебного нормоконтроля. С одной стороны, прослеживалась позиция, в соответствии с которой неопубликованный нормативный акт мог быть предметом судебного нормоконтроля. Верховным Судом РФ при рассмотрении дел по первой инстанции высказывалось мнение, что в этих случаях суду достаточно установить факт нарушения порядка регистрации и опубликования нормативного акта без проверки по существу доводов о незаконности содержания оспариваемого нормативного акта <1>.

<1> Дело N ГКПИ97-458.

С другой стороны, при рассмотрении заявлений о нормоконтроле по делам, подсудным Верховному Суду РФ по первой инстанции, задолго до 1 февраля 2003 г., т.е. еще в период действия ГПК РСФСР, судьи Верховного Суда РФ отказывали в принятии заявлений об оспаривании неопубликованных и зарегистрированных в установленном порядке нормативных правовых актов. Так, например, гражданин Д. обратился в Верховный Суд РФ с заявлением о признании частично недействительной Временной инструкции по обмену и выдаче дипломов и квалификационных свидетельств членам экипажа морских судов, утвержденной распоряжением Министерства транспорта Российской Федерации от 28 марта 2001 г. N ВР-33-Р. Судья Верховного Суда РФ своим Определением от 30 октября 2001 г. посчитал, что данное заявление не подлежит принятию к производству Верховного Суда РФ, так как согласно ст. 116 ГПК РСФСР Верховный Суд РФ рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 (в ред. от 11 февраля 1999 г.) утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Обжалуемая заявителем Временная инструкция, как указано в Определении Верховного Суда РФ, по своей форме не может считаться нормативным актом, предусмотренным данным Постановлением Правительства РФ, поскольку она не зарегистрирована в Министерстве юстиции РФ и официально не опубликована <1>.

<1> Дело N ГКПИ2001-1635.

Такие же подходы имели место и в практике краевых (областных) судов. Прокурор Новосибирской области обратился в Новосибирский областной суд с заявлением о признании противоречащим федеральному закону Постановления И.о. главы

администрации Новосибирской области от 13 октября 1998 г. N 623, утвердившего Правила обязательного медицинского страхования граждан на территории Новосибирской области с момента издания, на том основании, что оно не было опубликовано.

Определением судьи Новосибирского областного суда от 14 июня 2002 г. отказано в принятии заявления на основании п. 7 ст. 129 ГПК РСФСР. В частном протесте прокурора Новосибирской области поставлен вопрос об отмене определения судьи в связи с его незаконностью. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ не нашла оснований для удовлетворения протеста прокурора. В Определении Верховного Суда РФ отмечено, что, отказывая в принятии вышеуказанного заявления, судья правомерно исходил из того, что областному суду в соответствии со ст. 115 ГПК РСФСР подсудны дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти, должностных лиц субъектов Российской Федерации. Нормативными правовыми актами являются только правовые акты, изданные в установленном порядке. Оспариваемый прокурором правовой акт не был опубликован, и потому его нельзя признать действующим нормативным правовым актом, подлежащим применению <1>.

<1> Дело N 43-Г02-4.

Часть 1 ст. 251 ГПК предоставляет право заинтересованным лицам оспаривать в суде только опубликованные в установленном порядке нормативные правовые акты. Если же нормативный акт официально не опубликован (кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера), то он не может быть проверен судом в порядке нормоконтроля по правилам главы 24 ГПК. Такой акт, если он фактически применяется и влечет нарушение прав и законных интересов граждан и организаций, может быть оспорен заинтересованным лицом в районный суд, который рассматривает заявленное требование в порядке главы 25 ГПК. Если же заявление об оспаривании неопубликованного акта, являющегося по своему содержанию нормативным, подается в областной и другой равный по уровню суд либо в Верховный Суд РФ со ссылкой на их

2. ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

компетенцию по проверке нормативных правовых актов, установленную ст. 26, 27 ГПК, то это заявление подлежит возвращению по основанию неподсудности данному суду (п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК).

Таким образом, законодателем подчеркнута, что правовой акт можно считать нормативным не только при наличии в нем содержательных признаков нормативного акта, но и при условии соблюдения его формы, в частности опубликования. Исходя из этого нормативный правовой акт в отличие от ненормативного должен быть издан в установленном законом порядке, что является одним из важных формальных признаков нормативного правового акта.

Рассмотрение дел по заявлениям о признании нормативных правовых актов недействительными, как правило, не требует установления фактических обстоятельств дела, исследования и оценки доказательств. Задача суда состоит в том, чтобы проверить оспариваемый акт или отдельные его положения на предмет соответствия федеральному закону или иным нормативным правовым актам большей юридической силы безотносительно к спору о защите субъективных прав конкретных лиц, в том числе обратившихся в суд. Для этого требуется правильно определить круг правовых норм, имеющих отношение к оспариваемому акту (его части), и дать соответствующее их истолкование.

Для достижения указанной цели судья уже на стадии подготовки дела к судебному разбирательству должен предварительно изучить законодательство, регулирующее отношения в соответствующей сфере, определить правовые нормы, которые могут иметь отношение к рассматриваемому спору, а также соответствующие разъяснения и комментарии к ним. Целесообразно их копии либо выписки из них приложить к материалам дела, что позволит в ходе судебного заседания подробно рассмотреть и проверить доводы заявителя, его представителей и представителей заинтересованных лиц, издавших оспариваемый акт, по поводу законности оспариваемого акта.

Суд оценивает нормативный правовой акт не только по содержанию оспариваемых норм, но и с точки зрения компетенции органа или должностного лица, его издавших, а также по форме, порядку издания и опубликования.

В соответствии со ст. 253 ГПК суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту,

имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Если суд установит, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, то он признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Как разъяснено в п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. N 2, время, с которого нормативный правовой акт признается недействующим, должно быть указано в резолютивной части решения. В случае признания нормативного правового акта недействующим не со дня его принятия, а с иного времени (например, со дня вступления решения в законную силу) это должно быть обосновано в мотивировочной части решения.

Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими вступает в законную силу по правилам, предусмотренным ст. 209 ГПК, и влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Отдельные гражданско-правовые последствия принятия такого решения, связанные с необходимостью возмещения ущерба потерпевшим лицам, например возврат незаконно уплаченных налогов, установленных актом, признанным недействительным, должны разрешаться в общеисковом порядке, если соответствующий государственный орган откажется возместить ущерб во внесудебном порядке.

Существенная процессуальная особенность рассмотрения дел по проверке законности нормативных правовых актов заключается в том, что законная сила судебных решений, принятых по указанной категории дел, распространяется не только на лиц, участвующих в конкретном судебном процессе, но и на весь неопределенный круг лиц, на которых распространяется действие этого нормативного правового акта.

Но это не означает, что требуется привлекать всех этих лиц к участию в деле, так как

2. ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

индивидуализировать их невозможно, хотя в отдельных случаях предпринимались попытки доказать необходимость привлечения к участию в деле тех или иных лиц, заинтересованных в отмене обжалуемого акта.

Однако следует учитывать, что лица, чьи права и охраняемые законом интересы затрагивает нормативный акт, вправе обжаловать в порядке надзора принятое по делу решение и в том случае, когда они не являлись участниками процесса.

Больше всего дел в порядке нормоконтроля рассматривают суды субъектов Российской Федерации и Верховный Суд РФ. Согласно ст. 26 ГПК верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Верховный Суд РФ в соответствии со ст. 27 ГПК в качестве суда первой инстанции рассматривает дела об оспаривании: ненормативных правовых актов Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ; нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов государственной власти.

Однако полномочия Верховного Суда РФ рассматривать и разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ изменились в связи с Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации".

В этом Постановлении Конституционный Суд РФ пришел к следующему выводу. Если нормативный акт Правительства РФ принят во исполнение уполномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и именно на основании такого уполномочия Правительство РФ непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений (так называемое делегированное регулирование), судебная проверка нормативного акта Правительства

РФ невозможна без установления соответствия такого акта и (или) самого федерального закона Конституции РФ с точки зрения установленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Поскольку в данном случае возникает вопрос не просто о законности нормативного акта Правительства РФ, а именно о его конституционности, судебная проверка данного акта может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства, а потому производство по делу в Верховном Суде РФ подлежит прекращению.

Проиллюстрируем данный вывод примером судебного Постановления судьи Верховного Суда РФ, которым отказано в принятии заявления З. об оспаривании Постановления Правительства РФ от 7 мая 2003 г. N 264 "Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, их структуры и порядка применения страховщиками при определении страховой премии".

Судья указал на то, что согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. N 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ч. 1 ст. 27, ч. 1, 2 и 4 ст. 251, ч. 2 и 3 ст. 253 ГПК суды общей юрисдикции не могут разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ, в случаях когда нормативный правовой акт Правительства РФ принят при осуществлении полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом по вопросам, не получившим содержательной регламентации в данном законе, и именно на основании этого уполномочия Правительство РФ непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений. В указанных случаях судебная проверка нормативного акта Правительства РФ может иметь место только в порядке конституционного судопроизводства.

В данном случае Федеральным законом "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" Правительство РФ наделено полномочиями устанавливать страховые тарифы по обязательному страхованию, их структуру и порядок применения страховщиками при определении страховой премии (п. 2 ст. 8).

Следовательно, оспариваемое Постановление может быть проверено лишь в порядке конституционного судопроизводства.

Учитывая, что такое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, в его принятии отказано на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК <1>.

<1> Определение судьи Верховного Суда РФ от 3 февраля 2005 г. N ГКПИ05-135.

Важным является вопрос о том, подлежат ли оспариванию в порядке нормоконтроля в гражданском судопроизводстве конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

Как указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. N 13-П "По делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан", конституции и уставы субъектов Российской Федерации в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации находятся в особой связи с Конституцией РФ и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства. Это вытекает из всего содержания Конституции РФ, которая последовательно различает конституции (уставы) и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Таким образом, содержащаяся во взаимосвязанных п. 2 ст. 115 и п. 2 ст. 231 ГПК РСФСР и во взаимосвязанных п. 2 ч. 1 ст. 26, ч. 1, 2 и 4 ст. 251, ч. 2 и 3 ст. 253 ГПК РФ норма, наделяющая суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, не соответствует Конституции РФ, ее ст. 66 (ч. 1 и 2), 76 (ч. 3, 4, 5 и 6), 118 (ч. 2), 125 (ч. 2, 3 и 5), 126 и 128 (ч. 3), в той мере, в какой она допускает разрешение судом общей

юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Как уже отмечалось, с принятием Конституционным Судом РФ рассматриваемого Постановления суды общей юрисдикции лишены полномочий по осуществлению непосредственного нормоконтроля в отношении учредительных актов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в п. 4.3 мотивировочной части Постановления содержится положение о наличии у судов общей юрисдикции права подтверждать по инициативе уполномоченных лиц, в том числе органов прокуратуры, аналогичность содержания норм конституции или устава субъекта Российской Федерации в пределах очевидности их тождества нормам других учредительных актов, ранее признанных Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ и потому недействительными.

Данная правовая позиция обосновывается ссылкой на предписания ст. 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", согласно ч. 5 которой если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ аналогичный признанному неконституционным нормативный правовой акт не будет отменен или изменен, а действие договора, аналогичного признанному неконституционным, не будет прекращено полностью или частично, уполномоченные федеральным законом государственный орган или должностное лицо приносят протест либо обращаются в суд с требованием о признании такого нормативного правового акта либо договора недействующим.

Однако приведенная норма ч. 5 ст. 87 данного Федерального конституционного закона, введенная Федеральным конституционным законом 15 декабря 2001 г. N 4-ФКЗ, из содержания которой в п. 4.3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. N 13-П делается вывод о наличии у судов общей юрисдикции изложенных в этом пункте полномочий, фактически констатирует право судов общей юрисдикции осуществлять непосредственный нормоконтроль в отношении указанных в п. 5 ст. 87 названного Федерального конституционного закона нормативных правовых актов посредством проведения сравнительного анализа и установления аналогии, как основания для решения вопроса о признании этих актов недействующими.

Следовательно, процедура подтверждения аналогичности содержания нормативного

правового акта нормам иного нормативного правового акта, признанного Конституционным Судом РФ неконституционным, представляет собой определенную форму непосредственного нормоконтроля и может осуществляться судами общей юрисдикции лишь в отношении тех нормативных правовых актов, проверка которых входит в их юрисдикцию.

Учитывая, что нормы ГПК, наделяющие суды общей юрисдикции правом признавать конституции и уставы субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному закону, а потому недействующими, признаны п. 1 резолютивной части рассматриваемого Постановления Конституционного Суда РФ не соответствующими Конституции РФ, данные нормативные правовые акты исключены из сферы судебного нормоконтроля судов общей юрисдикции. Поэтому приведенные выше правила ч. 5 ст. 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в части, касающейся установления аналогии в отношении уставов и конституций субъектов Российской Федерации, а также положения п. 4.3 рассматриваемого Постановления Конституционного Суда РФ не могут быть применены судами общей юрисдикции.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что правом подтверждать аналогичность положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации нормам, ранее признанным Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ и федеральным законам, обладает исключительно Конституционный Суд РФ, которому, как указано в ч. 3 п. 4.3 Постановления от 18 июля 2003 г. N 13-П, принадлежит право принять окончательное решение по данному вопросу.