

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА / THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

УДК 340.1:347.9

DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.4.125-135>

В. В. ЛАЗАРЕВ¹

С. Б. ПОЛЯКОВ²

¹ *Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия*

² *Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия*

КОНКРЕТИЗАЦИЯ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКОЙ ОСНОВАНИЙ ПРИЗНАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА НЕДЕЙСТВУЮЩИМ

Цель: определение варианта устранения выявленного судебной практикой пробела закона в установлении оснований признания нормативного правового акта недействующим (гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ).

Методы: всеобщий диалектико-материалистический, формально-юридический, анализ и синтез аргументации судебных решений по делам абстрактного нормоконтроля.

Результаты: сформулированы авторские предложения: 1) о внесении изменений в ст. 213 Кодекса административного судопроизводства РФ в части необходимости установления в судебном порядке по административным делам об оспаривании нормативного правового акта факта соответствия оспариваемого нормативного правового акта требованиям формальной определенности правовых норм, исключающим их неоднозначное толкование в правоприменительной практике, а также принципам права и целям правового регулирования, установленным законом; 2) о дополнении Кодекса административного судопроизводства РФ ст. 215.1, устанавливающей, что оспариваемый нормативный правовой акт, нарушающий права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, должен быть признан судом не действующим полностью или в части в случаях: а) выявленных в нем нарушений требований нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; б) несоответствия оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу; в) несоответствия оспариваемого нормативного правового акта требованиям формальной определенности правовых норм, исключающим их неоднозначное толкование в правоприменительной практике; г) несоответствия оспариваемого нормативного правового акта принципам права и целям правового регулирования, установленным законом; 3) о внесении изменений в ст. 209 Кодекса административного судопроизводства РФ в части требований к административному исковому заявлению об оспаривании нормативного правового акта и о признании нормативного правового акта недействующим.

Научная новизна: выявлен пробел в законе (гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ), и в целях его устранения систематизирована аргументация судебных решений о признании нормативных правовых актов недействующими вследствие дефектов нормативных правовых актов, буквально не являющихся основаниями для признания их недействующими.

Практическая значимость: выводы и положения статьи могут быть использованы в научной, законотворческой и правоприменительной деятельности, учебном процессе образовательных организаций высшего образования.

Ключевые слова: теория и история государства и права; дефект нормативного правового акта; требования истца; предмет доказывания; основания решения

Конфликт интересов: авторами не заявлен.

Как цитировать статью: Лазарев В. В., Поляков С. Б. Конкретизация судебной практикой оснований признания нормативного правового акта недействующим // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 4. С. 125–135. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.4.125-135>

V. V. LAZAREV¹

S. B. POLYAKOV²

¹ *Institute for Legislation and Comparative Legal Studies under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia*

² *Perm State National Research University, Perm, Russia*

LEGAL PRACTICE OF SPECIFICATION OF THE GROUNDS FOR A NORMATIVE LEGAL ACT ADMITTED INOPERATIVE

Objective: to identify the option for eliminating the lacuna in law, identified in judicial practice, which consists in establishing the grounds for declaring a normative legal act invalid (Chapter 21 of the Administrative-Procedural Code of the Russian Federation).

Methods: universal dialectic-materialistic, formal-legal, analysis and synthesis of reasoning in judicial cases related to abstract control of norms.

Results: the author formulates the following proposals: 1) to introduce amendments to Article 213 of the Administrative-Procedural Code of the Russian Federation regarding the need to establish, in a judicial procedure on administrative cases on disputing a normative legal act, the compliance of the disputed normative legal act to the requirements of the formal certainty of legal norms, excluding their ambiguous interpretation in the law enforcement practice, as well as their compliance to the principles of law and the objectives of the legal regulation established by law;

2) to supplement the Administrative-Procedural Code of the Russian Federation with Article 215.1 establishing that the disputed normative legal act, which violates the rights, freedoms and legitimate interests of the administrative plaintiff or persons in whose interests an administrative claim is filed, must be adjudged invalid in whole or in part in the following cases: a) the revealed violations of the requirements of normative-legal acts defining the powers of an authority, organization or official to adopt normative legal acts; it stipulates the shape and form in which a body, organization or official is entitled to adopt normative legal acts; it stipulates the procedure for adopting the disputed normative legal acts; it contains the rules for introducing regulations into effect, including the manner of publication, state registration (if state registration of these acts is stipulated by the Russian legislation) and its entry into force; b) non-compliance of the disputed normative legal act or its part to the regulatory legal acts of greater legal force; c) inconsistency of the disputed normative legal act with the requirements of the formal certainty of legal norms, excluding their ambiguous interpretation in law enforcement practice; d) non-compliance of the disputed normative legal act to the principles of law and the objectives of legal regulation established by law; 3) to introduce changes in Art. 209 of the Russian Administrative-Procedural Code regarding the administrative complaint disputing a normative legal act and recognizing a normative legal act invalid.

Scientific novelty: a lacuna in law is identified (Chapter 21 of the Russian Administrative-Procedural Code); to eliminate the lacuna, reasoning of court decisions is systematized on the recognition of normative legal acts invalid due to defects in normative legal acts, which literally do not constitute grounds for recognizing them invalid.

Practical significance: the conclusions and provisions of the article can be used in scientific, legislative and law-enforcement activities, in the educational process of educational institutions of higher education.

Keywords: Theory and history of state and law; Defect of a normative legal act; Plaintiff requirements; Subject of proving; Grounds for decision

Conflict of Interest: No conflict of interest is declared by the authors.

For citation: Lazarev V. V., Polyakov S. B. Legal practice of specification of the grounds for a normative legal act admitted inoperative, *Actual Problems of Economics and Law*, 2017, vol. 11, No. 4, pp. 125–135 (in Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.4.125-135>

Введение

Основание признания нормативного правового акта недействующим определено как несоответствие его другому иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (ч. 2 ст. 215 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)). На это должно быть указано в административном исковом заявлении об оспаривании нормативного правового акта: «Наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части» (п. 6 ч. 2 ст. 209 КАС РФ). Если суд соглашается с доводами истца, то принимает решение об удовлетворении заявленных требований (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ). Если доводы о несоответствии оспариваемого нормативного правового акта иному нормативному правовому акту с большей юридической силой признаются необоснованными, суд отказывает в удовлетворении заявленных требований (п. 2 ч. 2 ст. 215 КАС РФ).

Между требованиями истца, предметом доказывания (судебного разбирательства) и основаниями решения должна быть жесткая связь. В Гражданском процессуальном кодексе РФ (далее – ГПК РФ), из гл. 24 которого произошла гл. 21 КАС РФ («Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»), общим правилом является то, что суд выносит решение по требованиям, заявленным истцом (ч. 3 ст. 196 Гражданско-процессуального кодекса России). В предмет доказывания не должны входить обстоятельства, не относящиеся к заявленным требованиям, кроме случаев, указанных в федеральном законе (ст. 59, 148, 196 ГПК РФ). Относимость доказательств ст. 60 КАС РФ определяет так же.

В гражданском и административном судопроизводстве требования истца именуется предметом иска (ч. 1 ст. 39, п. 4 ч. 2 ст. 131 Гражданского процессуального кодекса России [1–3], ч. 1 ст. 46, п. 1

ч. 2 ст. 135 Кодекса административного судопроизводства России, п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» от 27.09.2016¹ [4]), т. е. термины подчеркивают взаимосвязь требований истца и предмета доказывания (судебного разбирательства).

Однако в ч. 7 и 8 ст. 213 КАС РФ указано, что при проверке законности оспариваемых положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет в полном объеме:

«1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу» (ч. 8 ст. 213 КАС РФ).

Нарушение требований к нормативному правовому акту (далее – НПА), указанных в п. 2 ч. 8 ст. 213

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11. С. 3.

КАС РФ (предмет доказывания), не предусмотрено в п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ как основание для признания его недействующим. Связь п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ прослеживается только с п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ.

Результаты исследования

Очевидна небрежность законодателя, которая привела к пробелу вследствие нарушения юридической техники. Определены правонарушения нормотворца в п. 2 и 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ, которые должны быть установлены в судебном заседании (предмет доказывания), однако правосоставительная санкция – признание НПА недействующим – установлена только для одного из указанных видов однопорядковых нарушений (в п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ и п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ).

Основание, предусмотренное в п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ, – это указание на иерархическую коллизию норм права, когда к одним фактическим обстоятельствам нормы, содержащимся в правовых актах разной юридической силы, устанавливают существенно различные права, обязанности, запреты для участников правоотношения либо для одного и того же предписания (права, обязанности, запрета) устанавливаются разный фактический состав. Предметом исследования для квалификации правонарушения законодателя, предусмотренного п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ, и применения буквально соответствующей ему санкции (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ) должны быть две нормы, сравнительный логико-языковой анализ которых должен установить различие (коллизию).

Строго следуя ч. 2 ст. 215 КАС РФ, в отсутствие коллизии суд должен отказать в удовлетворении административного иска (п. 2), считая квалифицированным молчанием законодателя, но не пробелом в законе отсутствие последствий за дефекты НПА, перечисленные в п. 2 ч. 8 ст. 213 КАС РФ. Но если последние суд не игнорирует, а выясняет в полном объеме, тогда отсутствие санкций за выявленное – пробел, а не квалифицированное молчание.

Пробел вынуждает судебное правотворчество [5]. Поэтому нужно обратиться к решениям судов, выявивших наличие нарушений, предусмотренных п. 2 ч. 8 ст. 213 КАС РФ.

Апелляционным определением Верховного Суда РФ № 35-АПГ17-2 от 04.05.2017 отменено решение Тверского областного суда от 22.11.2016 и принято

решение о признании недействующим решения Совета депутатов Старомелковского сельского поселения Конаковского района Тверской области № 19 «Об утверждении генерального плана муниципального образования "Старомелковское сельское поселение Конаковского района Тверской области"» от 29.11.2013.

Основанием для удовлетворения иска указано то, что решение Совета депутатов не согласовано в соответствии со ст. 25 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) и подробно аргументировано, в чем выразилось это нарушение. В итоге сделан мотивированный вывод о несоблюдении Советом депутатов сельского поселения процедуры принятия оспариваемого НПА (пп. «в» п. 2 ч. 8 ст. 213 КАС РФ). В основной аргументации ничего не сказано о различии (коллизии) каких-то положений генерального плана муниципального образования и положений ГрК РФ. В ст. 25 ГрК РФ («Особенности согласования проекта генерального плана поселения, проекта генерального плана городского округа») устанавливаются обязанности органов местного самоуправления и фактические составы, порождающие возникновение таких обязанностей, но никак не границы поселений, что исключает коллизию ст. 25 ГрК РФ с генеральным планом конкретного муниципального образования и решением органа местного самоуправления об его утверждении.

Ошибка суда первой инстанции указан вывод об отсутствии в оспариваемом генеральном плане муниципального образования положений, подлежащих согласованию с Правительством Тверской области в порядке, предусмотренном указанными в апелляционном определении нормами ГрК РФ, но не коллизия между генеральным планом и ГрК РФ, которой не может быть в принципе.

Однако в итоге в апелляционном определении Верховного Суда РФ сделан вывод, отождествляющий нарушение процедуры принятия оспариваемого НПА с несоответствием оспариваемого НПА нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу: «В связи с этим с учетом положений подпункта "в" пункта 2 части 8 статьи 213 КАС РФ, пункта 1 части 2 статьи 215 КАС РФ, пункта 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 решение суда подлежит отмене с вынесением нового решения о признании недействующим решения Совета депутатов Старомелковского

сельского поселения Конаковского района Тверской области от 29 ноября 2013 г. № 19»².

Такой вывод из-за непростительного пробела законодателя является вынужденным. Суд должен либо явно расширительно толковать единственное указанное законодателем основание для признания НПА недействующим, как в приведенном случае, либо признавать НПА недействующим по основаниям, предусмотренным законодателем как нарушения нормотворца без установленных им последствий, т. е. открыто судебным правотворчеством установить санкции, отсутствующие в законе.

В результате систематизации научных работ и Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, утвержденных Приказом Министерства юстиции РФ № 87 от 31.05.2012, в целях проведения правовой экспертизы НПА и их проектов предложен такой перечень дефектов НПА:

I. Юрико-технические нарушения:

- 1) компетенции органа по изданию НПА;
- 2) системности законодательства (противоречия с нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу);
- 3) лингвистической определенности текстов НПА и их проектов;
- 4) обоснованности оценочных терминов;
- 5) точности в нормативно-правовой графике;
- 6) регламента принятия, опубликования и введения в действие НПА;
- 7) требований к реквизитам НПА.

II. Социальная неадекватность НПА вследствие:

- 1) необоснованности изменения соотношения прав и обязанностей;
- 2) отсутствия исследований закономерностей общественного развития вследствие изменения прав, обязанностей, запретов между субъектами права (определяемых специалистами в соответствующей сфере регулируемых общественных отношений: экономистами, экологами, демографами и т. д.);
- 3) необоснованности изменения иерархии ценностей [6].

² URL: <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-04052017-n-35-apg17-2/#!/100035> (дата обращения: 10.10.2017).

В судебной практике по делам абстрактного нормоконтроля можно найти решения о признании НПА недействующим с аргументацией каждого из этих дефектов, кроме нарушений, связанных с реквизитами НПА [7]. Эта аргументация в чистом виде соответствует п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ при выявлении судом нарушений системности законодательства и отчасти компетенции органа по изданию нормативного правового акта. Последнее нарушение как самостоятельное проявляется в издании нормативного правового акта по предмету ведения, не входящему в компетенцию органа, издавшего оспариваемый НПА. В таком случае должно быть доказано, что предмет регулирования оспариваемого НПА (содержащейся в нем нормы) находится за пределами предмета регулирования органа, его издавшего. Сравнительному анализу подлежат нормы законодательства о предмете регулирования нормотворческого органа и предмет регулирования оспариваемого НПА (содержащейся в нем нормы), но не нормы из оспариваемого НПА и нормы по тому же вопросу из НПА большей юридической силы.

Нередко нормативные правовые акты признаются судами недействующими из-за лингвистической неопределенности текстов НПА. Тогда, когда по вопросу совместного ведения нормотворец низшего уровня вводит новый термин, может возникнуть коллизия норм, являющаяся основанием для точного применения п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ. Но часто такой коллизии нет, и аргументация судебных решений указывает не на противоречие норм из оспариваемого НПА и нормы по тому же вопросу из НПА большей юридической силы, а на то, что использование в НПА понятий, не имеющих легального определения и общепризнанного значения, создает неопределенность в уяснении содержания нормы и приводит к противоречивой практике ее реализации, к произвольному правоприменению.

Апелляционным определением Верховного Суда РФ № 44-АПГ16-3 от 03.03.2016 отменено решение суда первой инстанции и принято новое решение об удовлетворении административного иска. В нем указано: «Из системного анализа положений указанных выше нормативных правовых актов следует, что термин "нормативный срок амортизации", содержащийся в пункте 4.10 Порядка формирования тарифов, по своему содержанию и объему тождествен термину "срок полезного использования", закрепленному

в пункте 1 статьи 258 НК РФ. Следовательно, нормативные сроки амортизации, установленные в приложении № 1 Порядка формирования тарифов, должны соответствовать срокам полезного использования, установленным Классификацией основных средств, утвержденной нормативным правовым актом большей юридической силы. Несмотря на то, что федеральным законодательством, равно как нормативными правовыми актами Пермского края, не установлен порядок регулирования тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным и городским электрическим транспортом на поселенческих, районных и муниципальных маршрутах городского, пригородного и междугородного сообщений, отсутствие в актах большей юридической силы прямой нормы, распространяющей действие Классификации основных средств на нормативные сроки амортизации, учитываемые при расчете тарифов на перевозки, само по себе не свидетельствует о возможности произвольного утверждения таких сроков органами местного самоуправления для целей регулирования тарифных правоотношений». Таким образом констатируется отсутствие коллизии оспариваемой нормы права с нормами, имеющими большую юридическую силу, а указано на ее произвольный характер.

Основной акцент в аргументации сделан на другое: «Из этого положения следует вывод, что при установлении такого порядка необходимо учитывать не только законодательство в сфере тарифного регулирования, но и нормативные правовые акты смежных отраслей права.

Данный вывод согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации о том, что качество закона выражается в формальной определенности правовых норм, их точности, конкретности, ясности, непротиворечивости, недвусмысленности, полноте и согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 27 мая 2003 г. № 9-П и от 18 июля 2008 г. № 10-П). При этом непротиворечивость нормы права отражает принцип равенства перед законом и судом, закрепленный в части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, который предполагает единообразие ее понимания и толкования и исключает возможность злоупотребления исполнительной властью своими полномочиями (постановление от 27 ноября 2008 г. № 11-П).

Таким образом, муниципальные правовые акты, принятые во исполнение переданных Пермской городской Думе государственных полномочий субъекта Российской Федерации по регулированию тарифов, в силу положений части 2 статьи 7 Закона № 131-ФЗ должны соответствовать не только актам большей юридической силы, непосредственно регулирующим тарифные правоотношения, но также федеральному и региональному законодательству в случае использования терминов, содержащихся в таком законодательстве.

Содержание терминов федерального законодательства не может произвольно изменяться при их включении в муниципальные правовые акты, равно как и содержание понятия, выраженного в федеральном законодательстве при помощи определенного термина, должно быть сохранено при его использовании в муниципальном правовом акте даже и при неполной идентичности самого термина»³.

Таким образом, предметом судебного разбирательства при выявлении лингвистической неопределенности оспариваемых НПА является соответствие положений последних требованиям формальной определенности правовых норм, их точности, конкретности, ясности, непротиворечивости, недвусмысленности, полноте и согласованности с системой действующего правового регулирования, которые, к сожалению, прямо не установлены в законодательстве, а сформулированы в решениях Конституционного Суда РФ. Лучше бы такие требования установить в законе о нормативных правовых актах, принятие которого все время откладывается.

Сходна с указанием на лингвистическую неопределенность аргументация судебных решений относительно необоснованного введения оценочных понятий.

Решением Пермского краевого суда по делу № 3-164/2015 от 07.09.2015 признана недействующей ст. 7.4 Закона Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» № 460-ПК от 06.04.2015, устанавливавшая ответственность за семейно-бытовое дебоширство. Суд указал: «На федеральном уровне понятие семейно-бытового дебоширства не закреплено», что исключает пред-

³ URL: <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-04052017-n-35-apg17-2/#100035> (дата обращения: 10.10.2017).

мет доказывания (коллизии), предусмотренный ч. 2 ст. 215 КАС РФ.

После изложения оспариваемой статьи закона в решении суда (оставленном без изменения определением Верховного Суда РФ № 44-АПП15-21 от 09.12.2015) указано: «Изначально признавая в качестве семейно-бытового дебоширства совершение противоправных деяний в отношении членов семьи, в дальнейшем в диспозиции приведенной нормы законодатель связывает эти действия с оскорбительным приставанием к гражданам, а также с нарушением спокойствия граждан. При этом не конкретизируется, являются ли эти граждане членами семьи, иными лицами, находящимися в месте проживания (пребывания) семьи, соседями, иными посторонними лицами. Не указывается и то, кто подразумевается под членами семьи, данное понятие следует применять с учетом приведенного понятия в ст. 2 Семейного кодекса РФ или ст. 31 Жилищного кодекса РФ.

Кроме того, диспозиция ч. 1 оспариваемой нормы с учетом указания на иные умышленные действия, выражающие явное неуважение к личности, такого обязательного признака, как нарушение спокойствия граждан, не дает четкого ответа на то, кто и по каким критериям должен быть привлечен к ответственности по чч. 1, 2 ст. 7.4 Закона Пермского края «Об административных правонарушениях», круг субъектов, подлежащих административной ответственности за совершение рассматриваемого деяния, фактически не определен.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что на практике однозначное определение объективной стороны этого правонарушения будет значительно затруднено. Юридическая конструкция оспариваемой нормы предоставляет административную свободу в правоприменительной практике, а также дает возможность по усмотрению госструктур и их ответственных лиц поднимать вопрос о привлечении к административной ответственности.

Подобная неконкретность законодательного регулирования приводит к нарушению принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом, который прописан в части 1 статьи 1.4 Кодекса об административных правонарушениях России.

Пленум Верховного Суда РФ в пункте 25 Постановления № 48 «О практике рассмотрения судами

дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29.11.2007 разъяснил, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения».

Аргументация убедительная, но в качестве основания принятия решения ссылка после нее на ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, текст которой аналогичен пришедшей ей на смену ч. 2 ст. 215 КАС РФ, является искусственной.

Негативный результат графической неопределенности НПА тот же, что и от лингвистической неопределенности и необоснованности использования оценочных понятий – введение в заблуждение адресатов нормы [8].

Социальная неадекватность НПА⁴ также имеет особенности аргументации в судебных решениях.

Отсутствие предусмотренных законодательством экспертиз, должных предупреждать экологические, историко-культурные и т. п. ошибки нормотворца, квалифицируется как нарушение порядка согласования и принятия НПА в виде неисполнения норм, обязывающих проведение соответствующих экспертиз, т. е. предмет доказывания является частным случаем предмета доказывания нарушения порядка согласования и принятия НПА.

Признание нормативного правового акта недействующим в связи с необоснованным изменением равенства или необходимой дифференциации субъектов права, дополняя законодательство дополнительными критериями, например, нарушение законодателем запрета включать не имеющие объективных аргументов различия в правах людей, находящихся в схожих или

⁴ Под социальной адекватностью НПА понимается мера социальной пригодности закона, его способность отражать объективно обусловленные потребности и интересы людей, их ценности и приоритеты, стимулировать социальную активность и ограничивать деструктивные формы ее проявления [9].

подобных обстоятельствах, изменением иерархии ценностей аргументируется противоречием оспариваемых положений НПА не конкретным нормам, а принципам права⁵.

Интересна аргументация по делу об оспаривании п. 2.4 Положения о бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Правительства Тюменской области № 340-п от 10.10.2011, согласно которому к заявлению о бесплатном предоставлении земельного участка прилагается документ, доказывающий то, что член многодетной семьи живет в муниципальном районе (городском округе) по месту подачи заявления (когда у члена многодетной семьи нет прописки по месту жительства на территории муниципального образования по месту подачи заявления). Отменяя решение суда первой инстанции, установившего отсутствие противоречия оспариваемого положения и ст. 28 Земельного кодекса РФ, Верховный Суд РФ, подтверждая право Правительства Тюменской области регулировать отношения по предоставлению земельных участков указанной категории граждан, в определении от 23.07.2014 № 89-АПГ14-6 указал: «Исходя из характера и предмета спора суд должен был принять во внимание, что политика Российской Федерации как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты; материнство и детство, семья находятся под защитой государства; мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (статья 7, часть 3 статьи 19, часть 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации), что статья 31 Семейного кодекса Российской Федерации, провозглашая равенство супругов в семье, одновременно предусматривает, что каждый из супругов свободен в выборе рода занятий,

профессии, что каждому из супругов принадлежит и право свободного выбора места жительства и места пребывания, понятия которых содержатся в Законе Российской Федерации № 5242-1 от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Изложенное дает убедительную основу для вывода о том, что супруги, состоящие в зарегистрированном браке, необязательно должны проживать совместно, в случае смены постоянного места жительства или временного места пребывания одним из супругов второй супруг не обязан следовать за ним. При этом очевидно, что возможен, допустим и оправдан с точки зрения интересов детей также вариант, когда один из родителей добывает «вне дома» средства на содержание всей семьи, а другой вносит свой вклад в содержание семьи, занимаясь домашним хозяйством.

Следовательно, реализация гражданами, имеющими трех и более детей, права приобрести бесплатно для индивидуального жилищного строительства земельный участок не может быть поставлена в зависимость от обязательного совместного проживания обоих супругов по месту получения земельного участка.

Вопреки этому оспариваемое положение допускает необходимость представления документа, подтверждающего факт проживания обоих супругов многодетной семьи в муниципальном районе (городском округе) по месту подачи заявления (в случае отсутствия у супруга многодетной семьи регистрации по месту жительства на территории муниципального образования по месту подачи заявления), в связи с чем у суда нет поводов рассматривать оспариваемое положение как соответствующее статье 28 Земельного кодекса Российской Федерации⁶. Ссылки на норму права, предусматривающую буквальное основание для признания НПА недействующим, в определении нет.

Предметом разбирательства Верховного Суда РФ было соответствие оспариваемой нормы права не только норме федерального закона, но целям и системе принципов правового регулирования.

В юридической литературе высказывались критические суждения об отсутствии наличия корруп-

⁵ Постановления Конституционного Суда РФ № 8-П от 24.05.2001, № 11-П от 03.06.2004, № 5-П от 05.04.2007, № 17-П от 10.11.2009, № 23-П от 24.10.2012, № 20-П от 01.07.2014, № 1-П от 10.02.2015 и др.; Решение Смоленского областного суда № 3-12/14 от 29.04.2014.

⁶ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70615560/> (дата обращения: 10.10.2017).

циогенного фактора в НПА как самостоятельного основания для признания НПА недействующим [10].

Нередки обращения в суд прокуроров в порядке п. 1 ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 с административным иском, в котором основанием обращения в суд с административным иском о признании НПА недействующим указывается наличие в нем указанных в ч. 2 ст. 1 этого закона и в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 96 от 26.02.2010, коррупциогенных факторов. Предметом доказывания по таким делам является соответствие оспариваемых положений признакам коррупциогенных факторов, указанным в этих нормативных правовых актах.

Признаки коррупциогенных факторов – это не то, чему должны соответствовать оспариваемые положения НПА. Поэтому обычно употребляемые в итоге аргументации судебных решений, в которых доказано наличие коррупциогенных факторов в оспариваемых НПА, ссылки на п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ не только не соответствуют мотивировочной части, но и двусмысленны.

Однако обнаружено решение суда, в котором прямо в качестве основания для признания оспариваемой нормы недействующей указано наличие в ней коррупциогенных факторов – решение Пермского краевого суда по делу № 3-14-2010 от 26.01.2010. С опорой на официальную силу судебного акта сделано обоснованное предложение об установлении в процессуальном законе (КАС РФ) самостоятельного основания для признания НПА недействующим – наличие в нем коррупциогенного фактора для полноценной реализации норм материального права, поскольку такой дефект нормативного правового акта предусмотрен в специальном законе и в дополняющих последний подзаконных нормативных актах, приведенных выше [7, с. 74–79].

Выводы

Итак, есть три пути:

1. Оставить все как есть, по делу доказывать одно, а выносить решение по статье закона, в которой исследуемые обстоятельства не предусмотрены, т. е. согласиться с некорректным правоприменением.

2. Пресечь судебную практику по применению правосстановительной санкции к нарушениям нормотворцев, за которые санкция буквально не установлена, т. е. прекратить исправлять значительную часть дефектов законодательства.

3. Исправить законодательство, используя судебный опыт и аргументацию судебных решений по исправлению нормотворческих ошибок, а именно уточнить в законе предмет доказывания и соответственно ему основания для признания нормативного правового акта недействующим.

Последний путь считаем единственно верным, повышающим качество законодательства и определенность правоприменения. В этих целях на основе общетеоретических положений о развитии судебного права, о необходимости имплементации выработанных в судебной практике правовоположений в законодательство Российской Федерации предлагаем:

1. Дополнить ч. 8 ст. 213 КАС РФ пунктами 4 и 5 следующего содержания:

«4) соответствие оспариваемого нормативного правового акта требованиям формальной определенности правовых норм, исключающим их неоднозначное толкование в правоприменительной практике;

5) соответствие оспариваемого нормативного правового акта принципам права и целям правового регулирования, установленным законом».

2. Дополнить главу 21 КАС РФ статьей 215.1 следующего содержания:

«215.1. Основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части.

Оспариваемый нормативный правовой акт, нарушающий права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, должен быть признан судом не действующим полностью или в части в случаях:

1) выявленных в нем нарушений требований нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

2) несоответствия оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу;

3) несоответствия оспариваемого нормативного правового акта требованиям формальной определенности правовых норм, исключающим их неоднозначное толкование в правоприменительной практике;

4) несоответствия оспариваемого нормативного правового акта принципам права и целям правового регулирования, установленным законом».

3. Соответственно этим дополнениям должны быть внесены изменения в статьи, определяющие форму административного искового заявления и решение суда по административному делу об оспаривании НПА.

3.1. Пункт 6 ч. 2 ст. 209 Кодекса об административном судопроизводстве России изложить в следующей редакции:

«б) предусмотренные статьей 215.1 настоящего кодекса основания для признания НПА не действующим полностью или в части и доводы об их наличии в оспариваемом нормативном правовом акте».

3.2. Часть 2 ст. 209 КАС РФ изложить в следующей редакции:

«2. По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании НПА акта судом принимается одно из нижеприведенных решений:

1) об удовлетворении заявленных требований при наличии предусмотренных статьей 215.1 настоящего кодекса оснований для признания НПА не действующим полностью или в части;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если не установлены предусмотренные статьей 215.1 настоящего кодекса основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части».

Список литературы

1. Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть. М., 2003. С. 450–451.
2. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. М. Жуйкова, М. К. Треушникова. М., 2007. С. 155.
3. Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. В. В. Ярков. М., 2010. С. 248–249.
4. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 145–147.
5. Гук П. А. Судебное нормотворчество: теория и практика. LAP Lambert Academic Publishing, 2012. С. 22.
6. Баранов В. М., Поляков С. Б. Правовая экспертиза изменений действующего российского законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 3. С. 137, 148.
7. Романова А. А. Судебная практика как средство определения качества нормативных правовых актов: магистерская диссертация. Пермь, 2017. С. 45–82.
8. Сидоренко А. И. Правовая неопределенность как средство ограничения конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 (32). С. 78–84.
9. Толстик В. А. Некоторые проблемы обеспечения социальной адекватности закона // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 22. С. 158–161.
10. Ефремов А. А. Судебная экспертиза по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: современные тенденции и пути совершенствования // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 28.

References

1. Osokina G. L. Civil procedure. General part, Moscow, 2003, pp. 450–451 (in Russ.).
2. *Commentary to the Civil Procedural Code of the Russian Federation*, ed. V. M. Zhujkova, M. K. Treushnikova, Moscow, 2007, p. 155 (in Russ.).
3. *Arbitrary procedure*, ed. V. V. Jarkov, Moscow, 2010, pp. 248–249 (in Russ.).

4. *Commentary to the Administrative Court Procedure Code of the Russian Federation (by article, scientific-practical)*, ed. V. V. Jarkova, Moscow, 2016, pp. 145–147 (in Russ.).
5. Guk P. A. *Court law-making: theory and practice*, LAP Lambert Academic Publishing, 2012, p. 22 (in Russ.).
6. Baranov V. M., Poljakov S. B. Legal expertise of the changes in the current Russian legislation, *Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoy akademii*, 2016, No. 3, pp. 137, 148 (in Russ.).
7. Romanova A. A. *Legal practice as a means to determine the quality of the normative legal acts*: Master's thesis, Perm, 2017, pp. 45–82 (in Russ.).
8. Sidorenko A. I. Legal uncertainty as a means to limit corruption in the sphere of state and municipal purchases, *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2014, No. 3 (32), pp. 78–84 (in Russ.).
9. Tolstik V. A. Some problems of providing the social adequacy of law, *Juridicheskaja nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii*, 2013, No. 22, pp. 158–161 (in Russ.).
10. Efremov A. A. Legal expertise on the issues of anticorruption expertise of normative legal acts and their drafts: modern trends and ways of improvement, *Arbitrazhnyj i grazhdanskij process*, 2016, No. 10, p. 28 (in Russ.).

Дата поступления / Received 19.10.2017

Дата принятия в печать / Accepted 11.12.2017

Дата онлайн-размещения / Available online 25.12.2017

© Лазарев В. В., Поляков С. Б., 2017

© Lazarev V. V., Polyakov S. B., 2017

Информация об авторах

Контактное лицо:

Лазарев Валерий Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом имплементации решений судебных органов в законодательство Российской Федерации, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Адрес: г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34, тел.: +7 (495) 719-70-00

Поляков Сергей Борисович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права, Пермский государственный национальный исследовательский университет

Адрес: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, тел.: +7 (342) 293-38-61

E-mail: psb59@rambler.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3027-6713>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/G-7684-2017>

Information about the authors

Contact:

Valeriy V. Lazarev, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Implementation of the Legal Decisions into the Legislation of the Russian Federation, Institute for Legislation and Comparative Legal Studies under the Government of the Russian Federation
Address: 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow, tel.: +7 (495) 719-70-00

Sergey B. Polyakov, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Perm State National Research University

Address: 15 Bukirev Str., 614990 Perm, tel.: +7 (342) 293-38-61

E-mail: psb59@rambler.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3027-6713>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/G-7684-2017>