

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.146.1.060-077

И. С. Андреечев*

Практика реализации в административном судопроизводстве и нормотворчестве запрета на преодоление решения суда о признании нормативного правового акта недействующим повторным принятием такого же акта

Аннотация. В статье исследуется содержание запрета на преодоление решения суда о признании нормативного правового акта недействующим повторным принятием такого же акта как одного из юридических последствий таких судебных решений. На основе рассмотрения правовых позиций Конституционного Суда РФ выявляется конституционно-правовое предназначение данного запрета. Проведенное исследование судебной практики рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов свидетельствует о достаточно частых нарушениях данного запрета. Учитывая такие правовые позиции, судам следует давать негативную оценку ситуациям преодоления судебных решений о признании нормативного правового акта недействующим повторным принятием такого же акта, в том числе с точки зрения проявления неуважения к судебной власти и ее решениям. В целях исключения таких ситуаций требуется последовательная реализация в сфере нормотворчества принципа конституционной добросовестности и разумности действий органов публичной власти, сформированного в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Требуется внимание и вопрос развития механизмов конституционно-правовой ответственности органов публичной власти в случае нарушения данного запрета. Одновременно необходима корректировка КАС РФ в части установления исключений возможности преодоления данного запрета. С учетом существенного влияния судебного нормоконтроля на нормотворчество не менее значимо обеспечение единообразия и обобщение судебной практики по вопросам оспаривания нормативных правовых актов, особенно вследствие создания апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции. Решение данного вопроса видится во введении обязательного обобщения практики судебного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Ключевые слова: судебный нормоконтроль; административное судопроизводство; оспаривание нормативных правовых актов; нормотворчество; обязательность судебных постановлений; исполнимость судебных

© Андреечев И. С., 2023

* Андреечев Игорь Сергеевич, заместитель руководителя администрации — директор правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области
Троицкий просп., д. 49, оф. 231, г. Архангельск, Россия, 163000
andreechev@dvinaland.ru

постановлений; принцип конституционной добросовестности; уважение к суду; эффективность правосудия; упрощенное (письменное) производства.

Для цитирования: Андреечев И. С. Практика реализации в административном судопроизводстве и нормотворчестве запрета на преодоление решения суда о признании нормативного правового акта недействующим повторным принятием такого же акта // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 1. — С. 60–77. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.146.1.060-077.

Implementation of the Prohibition on Overcoming a Court Decision on Recognition of a Normative Legal Act as Invalid by Re-Adoption of the Same Act in Administrative Proceedings and Rulemaking

Igor S. Andreechev, Deputy Head, Administration; Director, Legal Department, Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region and the Government of the Arkhangelsk Region
prosp. Troitskiy, d. 49, office 231, Arkhangelsk, Russia, 163000
andreechev@dvinaland.ru

Abstract. The paper examines the content of the prohibition on overcoming a court decision on recognition of a normative legal act as invalid by the repeated adoption of the same act as one of the legal effects of such court decisions. Based on examination of legal standings of the Constitutional Court of the Russian Federation, the author explains the constitutional and legal purpose of the prohibition under consideration. The study of the judicial practice of considering cases challenging regulatory legal acts indicates fairly frequent violations of this prohibition. Taking into account legal standings, courts should evaluate negatively situations when courts overcome recognition of a normative legal act as invalid by the repeated adoption of the same act also from the point of view of showing disrespect for the judiciary and its decisions. In order to exclude such situations, consistent implementation of the principle of constitutional integrity and reasonableness of actions of public authorities, formed in the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, is required in the field of rule-making. The issue of developing mechanisms of constitutional and legal responsibility of public authorities in case of violation of this prohibition also requires attention. At the same time, it is necessary to adjust the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (CAP of RF) in terms of establishing exceptions to the possibility of overcoming this prohibition. Taking into account the significant impact of judicial examination of compliance with regulatory acts, it is no less important to ensure uniformity and generalization of judicial practice on issues of challenging normative legal acts, especially as a result of creation of appeal and cassation courts of general jurisdiction. This issue can be resolved through introduction of a mandatory generalization of the practice of judicial rule control in relation to regulatory legal acts of constituent entities of the Russian Federation and municipalities.

Keywords: judicial examination of compliance with regulatory documents; administrative proceedings; challenging of normative legal acts; rulemaking; binding judicial decisions; enforceability of judicial decisions; principle of constitutional integrity; respect for the court; efficiency of justice; simplified (written) proceedings.

Cite as: Andreechev IS. Praktika realizatsii v administrativnom sudoproizvodstve i normotvorchestve zapreta na preodolenie resheniya suda o priznanii normativnogo pravovogo akta nedeystvuyushchim povtornym prinyatiem takogo zhe akta [Implementation of the Prohibition on Overcoming a Court Decision on Recognition of a Normative Legal Act as Invalid by Re-Adoption of the Same Act in Administrative Proceedings and Rulemaking]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(1):60-77. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.146.1.060-077. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Развитие судебного нормоконтроля, осуществляемого в порядке административного судопроизводства, свидетельствует о его превращении в мощный инструмент обеспечения законности нормативных правовых актов (далее — нормативный акт) органов публичной власти, а также защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан и организаций.

Юридическим последствием признания судом нормативного акта недействующим, то есть не подлежащим применению (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ), является запрет на его применение полностью или в части (ч. 1 ст. 216 КАС РФ) и соответственно исключение из системы правового регулирования. Указанные последствия решения суда, помимо приведенных норм КАС РФ, отражены в правовых позициях Конституционного Суда РФ¹ и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»² (абз. 3 п. 1).

Определяя юридическую силу судебных решений, часть 3 ст. 216 КАС РФ предусматривает, что решение не может быть преодолено повторным принятием такого же нормативного акта (далее — запрет на преодоление). С. В. Никитин рассматривает это свойство как одну из форм

влияния судебного решения на нормативный акт³, а И. Р. Медведев отмечает, что оно обеспечивает эффективное восстановление как прав, уже нарушенных, так и тех, которые могут быть нарушены в будущем⁴. В этой связи уместно привести позицию Конституционного Суда РФ, что такими решениями удовлетворяется как индивидуальный интерес лиц в защите принадлежащих им прав (уже нарушенных применением акта или находящихся под непосредственной угрозой нарушения в будущем), так и общественный интерес в поддержании законности и правопорядка в целом⁵. Несмотря на научный и практический интерес к исследованию судебного нормоконтроля и его влияния на нормотворчество, изучению содержания запрета на преодоление, практики его реализации в административном судопроизводстве и нормотворчестве не уделено достаточного внимания, что и составляет цель данного исследования⁶.

1. Юридические последствия признания судом нормативного акта недействующим

В силу правовых позиций, выраженных Конституционным Судом РФ⁷, решение суда, которым нормативный акт признан несоответствующим, не является подтверждением его недействительности, его отмены судом или лишения юридической силы, а означает признание его не-

¹ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 06.12.2017 № 37-П (абз. 1 п. 4 мотивировочной части), от 06.07.2018 № 29-П (абз. 6 п. 2 мотивировочной части), от 11.01.2019 № 2-П (абз. 3 п. 2 мотивировочной части) и от 25.02.2020 № 9-П (абз. 3 п. 2 мотивировочной части).

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

³ Никитин С. В. Понятие и формы судебного нормоконтроля // Антология научной мысли : К 10-летию Российской академии правосудия : сборник статей / отв. ред. В. В. Ершов, Н. А. Тузов. М. : Статут, 2008. С. 562.

⁴ Медведев И. Р. Оспаривание неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов: последняя практика Верховного Суда Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 11. С. 7.

⁵ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 06.07.2018 № 29-П (абз. 6 п. 2 мотивировочной части), от 11.01.2019 № 2-П (абз. 3 п. 2 мотивировочной части) и от 25.02.2020 № 9-П (абз. 3 п. 2 мотивировочной части).

⁶ Анализ судебной практики проведен с использованием СПС «КонсультантПлюс» (по состоянию на 01.05.2022).

⁷ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П, от 11.04.2000 № 6-П, от 18.07.2003 № 13-П и от 27.01.2004 № 1-П.

действующим и не подлежащим применению. Реализация данных юридических последствий обеспечивается тем, что решения, принятые в порядке судебного нормоконтроля, доводятся в надлежащем порядке до сведения широкого круга лиц (п. 2 ч. 4 ст. 215 и ч. 1 ст. 216 КАС РФ). В целях исполнения судебного решения орган публичной власти, принявший акт, который признан недействующим, должен привести нормативное регулирование в соответствие с нормативными актами более высокой юридической силы, учитывая мотивы судебного решения. Этим и обусловлено введение запрета на преодоление. Данное требование впервые было закреплено в ч. 4 ст. 253 ГПК РФ, на основании которой начала формироваться практика его применения. Например, при оценке закона Ленинградской области о поддержке инвестиционной деятельности в части понятия «инвесторы», которое было сформулировано в нарушение федеральных законов об инвестиционной деятельности, защите конкуренции и ограничивало круг потенциальных инвесторов, суд указал, что оспариваемая норма принята с нарушением требований ч. 4 ст. 253 ГПК РФ, так как ранее эта же норма признавалась недействующей (решение Ленинградского областного суда принято в апреле 2003 г.⁸, а повторное — в марте 2007 г.⁹).

Несмотря на различия конституционного нормоконтроля и судебного нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции (в том числе в части юридических последствий судебного решения), в данном свойстве проявляется их общность. Применительно к деятельности Конституционного Суда РФ оно закреплено в ч. 2 ст. 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Консти-

туционный Суд РФ данное свойство соотносит с широким кругом судебных постановлений. Так, в постановлении от 17.03.2009 № 5-П¹⁰ предусмотрено, что преодоление судебного решения путем принятия административным органом юрисдикционного акта, влекущего для участников спора, по которому было принято судебное решение, иные последствия, нежели определенные судебным решением, означает нарушение судебных гарантий прав и свобод, не соответствует природе правосудия, которое осуществляется только судом, и несовместимо с принципами самостоятельности судебной власти, независимости суда и его подчинения только Конституции РФ и федеральному закону¹¹.

Предназначение данного запрета — обеспечение учета в нормотворчестве позиций судов, сформированных при разрешении дела в порядке административного судопроизводства. Не случайно в юридической литературе отмечается, что решения суда приобретают свойства нормативности, способности воздействовать на правовое регулирование поведения неограниченного круга лиц¹². Нельзя не согласиться с мнением В. Б. Немцевой, что судебное решение по делам об оспаривании нормативного акта является обязательным для всех актом толкования оспоренной нормы права в контексте правового регулирования, единообразного понимания и применения нормативных актов всеми субъектами права. В делах об оспаривании нормативных актов неизбежно затрагиваются права неопределенного круга лиц. Исходя из природы судебных решений по делам об оспаривании нормативных актов как актов обязательного официального нормативного толкования, следует признать, что субъективные пределы законной силы такого решения соответствуют

⁸ Решение Ленинградского областного суда от 21.04.2003 № 3-54/2003.

⁹ Решение Ленинградского областного суда от 29.03.2007 № 3-20/2007, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 25.07.2007 № 33-Г07-14.

¹⁰ СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1770.

¹¹ В последующем данная позиция воспроизведена Конституционным Судом РФ в постановлении от 04.10.2016 № 18-П и определении от 28.01.2021 № 167-О.

¹² Голубев А. В. Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим как средство устранения противоречий в системе бюджетного права // Финансовое право. 2016. № 12. С. 19.

пределам действия оспоренных норм права по кругу лиц¹³.

Осуществляемое в ходе судебного нормоконтроля воздействие на нормотворчество можно продемонстрировать на следующем примере. Верховный Суд РФ признал недействующими пункты 283, 285, 286 Правил безналичных расчетов в народном хозяйстве, утвержденных Госбанком СССР 30.09.1987 № 2, так как федеральный закон предоставил возможность взыскателю направлять исполнительный документ непосредственно в кредитную организацию, если он располагает сведениями об имеющихся там счетах должника и о наличии на них денежных средств¹⁴. Верховный Суд РФ еще раз вернулся к рассмотрению данного вопроса при оценке положения Центрального банка РФ от 26.03.2003 № 221-П, которое признано недействующим в части, устанавливающей обязанность взыскателей — физических лиц выдавать поручение, в котором предоставлять банку право составления от их имени инкассового поручения, указывать номера счетов должника, представлять документы в банк, подписывать заявление в присутствии работника банка¹⁵. Верховный Суд РФ указал, что возложение на взыскателей — физических лиц обязанности поручать банку составлять от их имени такой документ предполагает наличие у этих лиц права и соответствующей ему обязанности оформлять инкассовое поручение, что в нарушение требований ч. 4 ст. 253 ГПК РФ повлекло за собой преодоление решения суда.

2. Конституционно-правовое предназначение запрета на преодоление

Применительно к конституционному нормоконтролю правовая позиция Конституционного Суда РФ по оценке данного свойства изложена в определении от 31.03.2016 № 449-О-Р¹⁶, которая в последующем воспроизведена в отношении решений, принимаемых в порядке судебного нормоконтроля (определение от 20.09.2018 № 2053-О). Как указал Конституционный Суд РФ, неукоснительное исполнение актов правосудия, обязательных в равной мере для органов всех ветвей государственной власти, приобретает значение императива правового государства; неисполнение либо ненадлежащее исполнение судебных решений наносит ущерб интересам правосудия, подрывает доверие граждан к судам и государству, обязанному признавать и защищать права и свободы человека. Данную позицию, связанную с общеобязательностью судебных решений, продемонстрируем примером, в котором дважды преодолевалось установленное судами противоречие. Решением Ленинградского областного суда от 09.06.2012, оставленным без изменения Верховным Судом РФ 12.09.2012¹⁷, признан недействующим утвержденный Правительством Ленинградской области порядок определения размера арендной платы в части включения в состав формулы ее расчета коэффициента функционального использования земельного участка (в методике дважды учитывался вид разрешенного использования). 12 ноября 2012 г. данная формула изложена в новой редакции без включения в нее данного коэффициента. Спустя месяц Правительство Ленинградской области изменило фор-

¹³ Немцева В. Б. Особенности судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Lex russica. 2018. № 2. С. 112, 115.

¹⁴ Решение Верховного Суда РФ от 21.05.1999 № ГКПИ99-364.

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 20.10.2005 № КАС05-471.

¹⁶ СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2153.

¹⁷ Решение Ленинградского областного суда от 09.06.2012 № 3-41/2012, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 12.09.2012 № 33-АПГ12-4.

¹⁸ Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 11.09.2013 № А56-6017/2013, оставленное без изменения постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.11.2013 № А56-6017/2013.

му, в которую введен коэффициент вида деятельности арендатора. Арбитражным судом в сентябре 2013 г.¹⁸ данные изменения признаны недействующими как не соответствующие принципам экономической обоснованности и запрета необоснованных предпочтений, предусмотренным постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582. Постановлением Правительства Ленинградской области 9 декабря 2013 г. внесены изменения в формулу путем введения коэффициента вида деятельности арендатора, устанавливаемого актом уполномоченного органа исполнительной власти в сфере управления имуществом. В их развитие принят приказ комитета по управлению имуществом от 23.12.2013, который повторял значения коэффициентов. Судами в третий раз сделан вывод, что при определении коэффициента вновь были учтены значения, использование которых признавалось не отвечающим требованиям постановления Правительства РФ. Доводы представителя ответчика о том, что постановлением введен другой коэффициент, судом оценен критически (изменений в формуле не произошло); пояснить суду, по какой причине при учете разных показателей цифровые значения коэффициента не изменяются, представители не смогли. Возложение обязанности по определению коэффициента на орган исполнительной власти суд расценил как преодоление судебного акта¹⁹.

Такие выводы Конституционного Суда РФ можно обосновать связанностью органа публичной власти требованием презумпции конституционной добросовестности²⁰, в том числе

в деятельности органов публичной власти²¹. О добросовестности не может идти и речи, когда устанавливается неоднократность преодоления решения суда. Так, судом Еврейской автономной области неоднократно признавались недействующими нормативы потребления коммунальных услуг, утвержденные муниципальным актом. В решении, вынесенном в марте 2020 г.²², указано, что спорные нормативы не обоснованы, не подтверждены и приняты с нарушением законодательства; представленные частично расчеты невозможно проверить (каким образом они произведены, с применением каких формул, на основании каких документов). Спорные нормативы принимаются с аналогичными нарушениями на протяжении ряда лет, признаются недействующими²³; по делу фактически совершены те же нарушения, о которых было указано в решении суда²⁴.

Еще один важный аспект, отмеченный Конституционным Судом РФ: в правовом государстве споры о праве разрешаются правовыми средствами; орган публичной власти может использовать для отстаивания интересов законные возможности. Например, первоначально в 2015 г. признана недействующей норма закона Брянской области, устанавливающая запрет на розничную продажу алкогольной продукции с содержанием этилового спирта от 1,2 до 9 % объема готовой продукции и одновременно кофеина и (или) других тонизирующих веществ²⁵, а в 2017 г. — норма, запрещающая в Брянской области розничную продажу с 8:00 до 20:00 указанного вида алкогольной продукции, опреде-

¹⁹ Решение Ленинградского областного суда от 23.11.2015 № 3А-72/2015, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 02.03.2016 № 33-АПГ16-2.

²⁰ Постановления Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П и от 26.06.2014 № 19-П, определение Конституционного Суда РФ от 20.09.2018 № 2053-О.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1422-О.

²² Решение суда Еврейской автономной области от 05.03.2020 № 3а-10/2020, оставленное без изменения определением Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 07.07.2020 № 66а-448/2020.

²³ Подтверждается определениями Верховного Суда РФ от 06.10.2017 № 65-АПГ17-6, от 06.02.2019 № 65-АПГ18-7.

²⁴ Решение суда Еврейской автономной области от 12.10.2018 № 3А-24/2018~М-33/18, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 06.02.2019 № 65-АПГ18-7.

²⁵ Определение Верховного Суда РФ от 06.02.2017 № 83-АПГ16-17.

ления которой полностью совпадали²⁶. В целях отстаивания интересов Брянская область могла использовать законные возможности и внести проект федерального закона, направленный на разрешение указанной проблемы, как это делали другие субъекты РФ. Можно также обратиться в Конституционный Суд РФ, учитывая его позицию, что рассмотрение судом общей юрисдикции дела о проверке нормативного акта, в результате которой он может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает возможности последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства²⁷. При этом утративший силу нормативный акт не может быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ в порядке абстрактного нормоконтроля. Отмена же нормативного акта самим принявшим этот акт органом власти с очевидностью свидетельствует о том, что такой акт расценивается им как более не подлежащий действию; мотивы, которыми руководствуется орган власти, не имеют существенного значения для целей конституционного судопроизводства²⁸.

В рассматриваемом запрете реализовано требование обязательности судебных постановлений (ч. 1 ст. 6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»), имеющее, как указывает Конституционный Суд РФ, фундаментальное конституционное значение. Оно обусловлено конституционными ценностями верховенства права как основы правовой демократической государственности, особым местом судебной власти в системе разделения властей, исключительными прерогативами по осуществ-

влению правосудия судебными органами, которые, разрешая споры о праве, выносят именем Российской Федерации решения, имеющие общеобязательный государственно-властный характер.

Еще один аспект, отмечаемый Конституционным Судом РФ, — это взаимосвязь исполнения судебного решения с правом на судебную защиту, которое относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека и выступает гарантией всех других прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ)²⁹. В данном случае реализация конституционных целей правосудия, включая защиту нарушенных прав, не может быть достигнута, а сама судебная защита не может признаваться действенной, если судебный акт не исполняется. Например, Верховный Суд РФ дважды рассматривал вопрос о соответствии порядков оформления и выдачи удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденных совместным приказом федеральных органов исполнительной власти. В феврале 2004 г. такой порядок, принятый в 2000 г., признан недействующим в части, обязывающей граждан, имеющих такие удостоверения, при обращении с заявлением о выдаче удостоверений нового образца представлять иные документы, кроме копии выданного удостоверения³⁰. В апреле 2019 г. Верховный Суд РФ признал частично недействующим такой порядок, принятый в 2006 г., в той мере, в какой содержащееся в нем положение допускает возложение на граждан, имеющих ранее выданные удостоверения, обязанности повторно представлять один или несколько документов и препятствует предоставлению права на меры поддержки; такое

²⁶ Решение Брянского областного суда от 06.05.2015 № 3-44/2015~М-40/2015, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 16.09.2015 № 83-АПГ15-6.

²⁷ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П, от 11.04.2000 № 6-П, от 15.12.2003 № 19-П, определение Конституционного Суда РФ от 04.03.2004 № 73-О.

²⁸ См.: определения Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 332-О, от 04.07.2013 № 882-О.

²⁹ См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 15.01.2002 № 1-П, от 14.05.2003 № 8-П, от 14.07.2005 № 8-П, от 12.07.2007 № 10-П, от 26.02.2010 № 4-П, от 14.05.2012 № 11-П, от 10.03.2016 № 7-П.

³⁰ Решение Верховного Суда РФ от 19.02.2004 № ГКПИ03-1519, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 27.04.2004 № КАС04-135.

регулирование направлено на преодоление решения суда³¹.

В определении от 20.09.2018 № 2053-О Конституционный Суд РФ указал, что попытка восстановления действия отмененного во исполнение решения суда общей юрисдикции акта означает проявление неуважения к судебной власти и ее решениям. Суды при разрешении дел в порядке нормоконтроля сталкиваются с преодолением судебного решения, не давая критической оценки этому. Примером тому служит признание Камчатским краевым судом³² недействующим в части закона Камчатского края, который к условиям, создаваемым органами местного самоуправления, относил стимулирование привлечения медицинских работников для работы в медицинских организациях, в том числе путем предоставления им жилых помещений. Суды указали, что создание благоприятных условий в целях привлечения работников в медицинские организации, в том числе определение конкретного перечня таких условий, их видов и форм, отнесено к исключительным полномочиям органов местного самоуправления; законодательный орган края полномочий по данному вопросу не имеет. В последующем данная норма краевого закона изложена в новой редакции, из содержания которой усматривалась попытка преодолеть решение суда³³.

Примером критической оценки действий органа публичной власти служит решение Ростовского областного суда, который указал, что попытка восстановить действие признанных недействующими решением суда пунктов

постановления Правительства Ростовской области³⁴ путем принятия повторного решения об упразднении 8 особо охраняемых природных территорий означает проявление неуважения к судебной власти; доводы, равно как и действия Правительства Ростовской области по принятию постановления, направлены на оспаривание обстоятельств, изложенных в судебном акте, свидетельствуют о недопустимом отступлении от имеющего фундаментальное значение требования обязательности судебных постановлений; издание ответчиком оспариваемого постановления, по смыслу и содержанию идентичного признанным недействующими положениям, расценивается судом как преодоление решения суда³⁵.

Обоснованием и оправданием для принятия нормативного акта в целях преодоления судебного решения, как указывает Конституционный Суд РФ в определении от 20.09.2018 № 2053-О, не могут служить ни организационно-технические обстоятельства, ни так называемая финансово-экономическая целесообразность неисполнения решения суда. В одном из дел суд отверг как не имеющие правового значения доводы о том, что нормы, аналогичные оспариваемым, содержатся в нормативных актах других субъектов РФ. В данном примере оспаривалось типовое положение об отраслевой комиссии, утвержденное постановлением губернатора Хабаровского края. Первоначально аналогичные оспариваемым нормы были признаны судом недействующими решением Хабаровского краевого суда от 10.11.2002, а повторно в декабре 2004 г.³⁶

³¹ Решение Верховного Суда РФ от 09.04.2019 № АКПИ19-97, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 27.06.2019 № АПЛ19-215.

³² Решение Камчатского краевого суда от 15.12.2014 № 3-21/2014~М-46/2014, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 08.04.2015 № 60-АПГ15-1.

³³ Решение Камчатского краевого суда от 12.01.2016 № 3а-2/2016, 3а-26/2015, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 20.04.2016 № 60-АПГ16-1.

³⁴ Решение Ростовского областного суда от 09.11.2017 № 3а-674/2017, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 14.03.2018 № 41-АПГ18-1.

³⁵ Решение Ростовского областного суда от 18.02.2021 № 3а-5/2021.

³⁶ Решение Хабаровского краевого суда от 22.12.2004 № 3-341/04, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 30.03.2005 № 58-Г05-3.

3. Исполнение решения суда о признании нормативного акта недействующим и соблюдение запрета на преодоление

В науке ведется дискуссия о таком свойстве, как исполнимость рассматриваемых судебных решений, а также о необходимости введения специальной процедуры контроля их исполнения. Подробный анализ различных подходов дан в монографии С. В. Никитина³⁷. Приведем позицию А. Б. Зеленцова и О. А. Ястребова, которые отмечают, что исполнимость является обязательным и неотделимым свойством, присущим всем видам судебных решений; это свойство неразрывно связано с таким принципом судебного решения, как общеобязательность, и проявляется как в исполнении установленной судом обязанности осуществить определенные действия или воздержаться от них, так и в подчинении предписаниям суда и в соблюдении определенных правил по причине обязательности для всех и каждого любого судебного решения³⁸. Аналогичный вывод делает Конституционный Суд РФ в определении от 28.05.2013 № 761-О, указывая, что решение суда, которым нормативный акт признан противоречащим, как и любое судебное решение, обязательно к исполнению всеми субъектами, которых оно касается.

Применительно к исполнению решения суда о признании нормативного акта недействующим такой процедуры нет. В отношении законодательных органов и высшего должностного лица субъекта РФ предусмотрена обязанность принимать меры по исполнению судебного решения и устранению установленных судом

противоречий, неисполнение которой является основанием наступления ответственности³⁹. Указанный механизм не охватывает случаев приведения признанных недействующими актов высших исполнительных и иных исполнительных органов субъектов РФ, других государственных органов субъектов РФ. Такой же механизм установлен для представительных органов и глав муниципальных образований⁴⁰, который также не охватывает весь перечень случаев приведения муниципальных актов. Для применения ответственности предусмотрен состав юридических фактов, которые дифференцированы в зависимости от органа публичной власти, к которому применяется ответственность. Основу юридического состава составляет непринятие органом публичной власти мер по исполнению решения суда, в том числе неотмена соответствующего акта в течение определенных федеральными законами сроков (двух, трех или шести месяцев) со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока. Нарушение запрета на преодоление указанные нормы федеральных законов в качестве основания ответственности не предусматривают.

А. А. Гатин под приведением оспоренного акта понимает принудительное нормотворчество органа или лица, принявшего оспоренный акт⁴¹. Способы исполнения решений судов могут быть: признание нормативного акта утратившим силу с принятием или без принятия нового акта; исключение отдельного или взаимосвязанных положений нормативного акта с созданием (изменением, дополнением) или без создания нового регулирования. В случае если в

³⁷ Никитин С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : монография. М. : РАП, Волтерс Клувер, 2010.

³⁸ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017.

³⁹ П. 4 ч. 1, ч. 6 и 7 ст. 14, п. 1 ч. 1 ст. 29 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁴⁰ Ч. 1 ст. 73 и п. 1 ч. 1 ст. 74 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴¹ Гатин А. А. Исполнение судебных решений о признании нормативных правовых актов недействующими // Исполнительное производство: процессуальная природа и цивилистические основы : сборник материалов Всерос. науч.-практ. конференции / отв. ред. Д. Х. Валеев, М. Ю. Челышев. М., 2009.

связи с признанием судом нормативного акта не действующим выявлена недостаточная урегулированность публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган публичной власти, иной орган или уполномоченную организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый акт, обязанность принять новый акт, заменяющий акт, признанный недействующим (ч. 4 ст. 216 КАС РФ). Э. Ю. Ермаковым высказано предложение, что специальный порядок исполнения, изложенный в ч. 4 ст. 216 КАС РФ, должен включать и конкретные сроки, в течение которых правотворческий орган должен реализовать предписания, содержащиеся в судебном решении, и меры ответственности за неисполнение указаний суда⁴².

В настоящее время предусмотрены особенности исполнения решений судов о признании недействующим нормативного акта об установлении регулируемой цены, подлежащей применению в расчетах неопределенного круга лиц с ресурсоснабжающими организациями. Орган публичной власти обязан принять нормативный акт, заменяющий нормативный акт, признанный судом недействующим⁴³. Применительно к таким решениям в судебной практике указывается, что исполнение решения суда о признании нормативного акта недействующим не может быть осуществлено этим органом путем внесения в такой акт изменений, направленных на его приведение в соответствие с нормативными актами, имеющими большую юридическую силу⁴⁴.

Повторное принятие акта (отдельных норм) или осуществление нового регулирования возможно только при устранении оснований признания акта недействующим (п. 2 и 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ). Так, должны быть устранены нарушения в порядке принятия оспариваемого акта, установленные судом, включая, например, соблюдение:

— порядка официального опубликования (п. 31 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50). Так, суд отклонил довод о нарушении требований ч. 3 ст. 216 КАС РФ, так как первоначально основанием для удовлетворения требований послужило нарушение процедуры опубликования, что по новому делу не установлено⁴⁵;

— процедуры публичных слушаний. Например, признаны недействующими изменения в генеральный план в отсутствие публичных слушаний, что по новому делу установлено не было⁴⁶;

— согласования при принятии нормативного акта. Так, судом установлено, что повторное принятие акта, ранее признанного недействующим, нарушает обязанность соблюдения органами местного самоуправления законов; ранее судом было установлено, что при принятии акта были нарушены требования в части согласования генерального плана, что повлекло признание акта недействующим и дало право суду принять решение об удовлетворении иска без исследования других обстоятельств, в том числе содержания акта⁴⁷.

Распространенным примером нарушения ч. 3 ст. 216 КАС РФ является отмена органом,

⁴² Старилов Ю. Н., Носова Ю. Б. Научно-практическая конференция по вопросам применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 79–82.

⁴³ П. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2.

⁴⁴ Определение Верховного Суда РФ от 10.01.2018 № 44-АПГ17-22.

⁴⁵ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 21.08.2020 № 3а-167/2020, оставленное без изменения определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 10.11.2020 № 66а-1123/2020.

⁴⁶ Определение Верховного Суда РФ от 07.11.2019 № 2-АПА19-13.

⁴⁷ Решение Калининского районного суда Тверской области от 30.11.2015 № 2А-2003/2015~М-1859/2015, оставленное без изменения определением Тверского областного суда от 11.05.2016 № 33А-1626/2016.

принявшим акт, нормативного акта либо его норм, признанных судом недействующими, и принятие нового акта или норм аналогичного содержания. Например, было установлено, что решением совета депутатов поселения от 25.06.2019 в правила благоустройства поселения введена норма, возлагающая на собственников индивидуальных жилых домов, не являющихся собственниками или законными владельцами земельных участков, обязанность обеспечивать уборку прилегающей территории⁴⁸, которая, по существу, повторяла норму, признанную недействующей решением от 29.05.2019⁴⁹.

Суду при оценке в данной ситуации повторного акта следует признавать акт недействующим со дня его принятия (вступления в силу), что применяется на практике. Например, постановление региональной службы по тарифам Пермского края от 20.12.2016, которым установлены долгосрочные тарифы на тепловую энергию, признано недействующим⁵⁰; регулирующий орган постановлением от 04.04.2018 вновь установил те же величины тарифа на 2017–2018 годы, введя их с 1 июля 2018 г., вследствие чего судом акт признан недействующим со дня принятия⁵¹. Такие же выводы суды сделали в других делах при при-

знании недействующими тарифов на тепловую энергию (мощность)⁵², тарифа на питьевую воду (питьевое водоснабжение)⁵³, тарифов на услуги по передаче электрической энергии⁵⁴; тарифов в сфере обращения с коммунальными отходами (нормативов накопления твердых коммунальных отходов)⁵⁵.

Отдельные примеры принятия повторных актов демонстрируют, что в результате их принятия количество оспариваемых норм увеличивается. Так, суд установил, что при принятии оспариваемого акта ряд спорных участков лесного фонда не был исключен из границ муниципального образования, кроме того, были включены новые; ответчику надлежало учесть выводы суда при подготовке изменений в генеральный план, чего сделано не было⁵⁶.

При принятии повторного акта оспоренные нормы не могут включаться в иной акт (с другими предметом регулирования, сроками действия или юридической силы). Например, Ленинградский областной суд решением от 07.07.2017 признал недействующей норму, включенную в закон Ленинградской области о бюджете на 2017 г. и предусматривающую наделение областных предприятий и учреждений полномочиями по выполнению работ и оказанию услуг для нужд Ленинградской обла-

⁴⁸ Решение Челябинского областного суда от 08.08.2019 № 3а-132/2019, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 28.01.2020 № 48-АПА19-31.

⁴⁹ Решение Челябинского областного суда от 29.05.2019 № 3а-81/2019.

⁵⁰ Решение Пермского краевого суда от 06.09.2017 № 3а-165-2017, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 11.01.2018 № 44-АПГ17-24.

⁵¹ Решение Пермского краевого суда от 21.06.2018 № 3а-148/2018, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 31.11.2018 № 44-АПГ18-24.

⁵² Определение Верховного Суда РФ от 11.11.2018 № 44-АПГ18-16.

⁵³ Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 24.03.2021 № 88а-2198/2021 по делу № 3а-17/2020.

⁵⁴ Определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 04.03.2022 № 66а-215/2022 ; определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 17.02.2022 № 66а-476/2022, 3а-107/2021 ; решение Тверского областного суда от 12.04.2022 № 3а-44/2022 ; решение Верховного суда Республики Хакасия от 28.04.2022 № 3а-4/2022 ; решение Амурского областного суда от 08.04.2022 № 3а-26/2022.

⁵⁵ Решение Пермского краевого суда от 01.03.2022 № 3а-198/2022 ; решение Суда Чукотского автономного округа от 20.04.2022 № 3а-1/2022.

⁵⁶ Решения Иркутского областного суда от 29.08.2017 № 3А-1/2017(3А-71/2016)~М-34/16, от 10.02.2021 № 3а-12/2021, определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 06.07.2021 № 66а-585/2021.

сти⁵⁷. Не дожидаясь принятия решения Верховного Суда РФ, который оставил без изменения указанное решение, 1 августа 2017 г. законодатели Ленинградской области приняли закон о полномочиях областных учреждений и предприятий по выполнению работ и оказанию услуг с аналогичным содержанием, который позже также был признан недействующим (в январе 2019 г.)⁵⁸.

Одним из оснований признания нормативного акта недействующим является нарушение принципа определенности правовой нормы, поскольку такая норма допускает неоднозначное толкование (п. 35 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50). При приведении такого регулирования в соответствие с решением суда должна быть устранена его неопределенность. Например, по одному из дел суд указал, что такая неопределенность не устранена; ранее судом было установлено, что невозможно определить четкие границы охранных зон⁵⁹; вновь включая земельный участок в границы охранной зоны собора, не изменяя генеральный план поселения, ответчик действовал с нарушением установленных КАС РФ последствий признания недействующими правил землепользования и застройки⁶⁰.

Модернизируя (корректируя) правовое регулирование в нормативном акте, орган публичной власти должен учитывать мотивы признания нормативного акта недействующим, изложенные в мотивировочной части решения суда. Например, судом признаны недействующими нормы закона Республики Хакасия, которыми

закреплены пределы (верхний и нижний) ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого государственным служащим Республики Хакасия⁶¹. Суд исходил из того, что изменены условия выплаты ежемесячного денежного поощрения гражданских служащих; за представителем нанимателя закреплено право выплачивать конкретному служащему ежемесячное денежное поощрение по своему усмотрению, что позволяет различным органам толковать и применять положения закона хотя и в установленных пределах, но произвольно. Выводы судов не были учтены, так как при внесении изменений в закон за представителем нанимателя сохранено право устанавливать поощрение правовым актом для конкретного служащего в размере, зависящем от сложности, объема и важности выполняемых задач, в пределах, установленных законом, что послужило основанием признания спорного акта недействующим⁶². Противоположным примером служит дело, в котором суд отказал в признании недействующим положения об установлении коэффициентов, учитывающих местоположение земельного участка, и корректирующих коэффициентов для определения арендной платы и не установил нарушений ч. 3 ст. 216 КАС РФ; ранее принятое судебное решение обосновано тем, что оспариваемое значение коэффициента утверждено без надлежащего экономического обоснования; при повторном регулировании такое обоснование подготовлено⁶³.

Обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводу о необходимости признания акта

⁵⁷ Решение Ленинградского областного суда от 07.03.2017 № 3а-31/2017, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 28.10.2017 № 33-АПГ17-6.

⁵⁸ Решение Ленинградского областного суда от 24.09.2018 № 3а-127/2018, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 30.01.2019 № 33-АПГ18-30.

⁵⁹ Решение Калужского областного суда от 20.08.2018 № 3А-59/2018, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 27.02.2019 № 85-АПГ18-14.

⁶⁰ Определением Верховного Суда РФ от 28.03.2018 № 85-АПГ18-3 отменено решение Калужского областного суда от 21.11.2017 № 3а-56/2017.

⁶¹ Решение Верховного Суда Республики Хакасия от 15.03.2021 № 3а-32/2021, оставленное без изменения определениями Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 10.06.2021 № 66а-620/2021 и Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13.10.2021 № 88А-17385/2021.

⁶² Определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 03.02.2022 № 66а-128/2022.

⁶³ Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 14.01.2021 № 66а-184/2021.

или его части недействующими, должны быть отражены в мотивировочной части решения. Здесь нельзя не согласиться с В. Б. Немцевой в том, что мотивы решения суда по делам об оспаривании нормативных актов являются суждениями суда о содержании нормативных актов. Судебное решение об оспаривании нормативного акта имеет специфический объект исследования — нормативный акт. Его содержанием является толкование нормативных актов. Резолютивная часть решения не может быть понята в отрыве от его мотивов. При реализации оспоренных норм имеет значение не только вывод суда по делу об оспаривании нормативного акта, но и сам ход его рассуждений. Непризнание за мотивами судебного решения законной силы приведет к неправильной реализации судебных предписаний. Мотивы судебного решения по делам об оспаривании нормативного акта, которые заключаются в толковании правовых норм, вступают в законную силу, являются окончательными, их обязательность имеет и преюдициальное значение при рассмотрении судом дел об оспаривании производных или повторных актов⁶⁴. Приведем пример повторного принятия акта, не учитывающего мотивы признания первоначального акта недействующими. Так, признаны недействующими нормы закона Самарской области о статусе депутата Самарской губернской думы в части, обязывающей руководителей и (или) должностных лиц организаций в установленные сроки представить запрошенную депутатом информацию, сведения и документы на запрос или ответ на его обращение, безотлагательно принять депутата⁶⁵. В модернизированном регулировании данная обязанность возложена на руководителей и (или) должностных лиц организаций, финансируемых за счет средств областного и местного бюджета, либо имеющих льготы по уплате региональных и местных

налогов, либо имеющих в качестве учредителей государственные органы Самарской области, органы местного самоуправления. При оценке внесенных изменений суд указал, что они направлены на исполнение судебного акта, но не отвечают требованиям законодательства по тем же основаниям (региональный законодатель вышел за пределы полномочий, поскольку регулирование деятельности юридических лиц, не подведомственных органам государственной власти Самарской области, является прерогативой федерального законодателя)⁶⁶.

Примером обратной ситуации служит дело, в котором суд пришел к выводу, что установленные оспоренными нормами права комиссии при администрации городского округа по демонтажу и утилизации самовольно установленных нестационарных объектов выходят за пределы компетенции органа местного самоуправления и допускают реализацию прав органа во внесудебном порядке; новая редакция оспариваемого порядка раскрывает понятие «демонтаж» как перенос самовольно установленного объекта, в результате которого объект движимого имущества не утрачивает своих свойств и не перестает существовать как объект права. Демонтаж не лишает владельца самовольно установленного объекта права собственности на объект. В этой связи судом не установлено нарушение ч. 3 ст. 216 КАС РФ⁶⁷.

4. Является ли запрет на преодоление абсолютным?

Запрет, установленный частью 3 ст. 216 КАС РФ, не является непреодолимым, хотя данная норма и не содержит исключений. Во-первых, может измениться нормативное регулирование. Это косвенно следует из ч. 5 ст. 216 КАС РФ, так как наличие изменений в законодательстве, которому противоречил признанный недействующим

⁶⁴ Немцева В. Б. Указ. соч. С. 114.

⁶⁵ Решение Самарского областного суда от 03.10.2018 № 3а-1335/2018, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 06.02.2019 № 46-АПГ18-44.

⁶⁶ Решение Самарского областного суда от 08.10.2020 № 3а-1499/2020.

⁶⁷ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14.10.2020 № 88а-15845/2020 по делу № 2а-200/2020.

нормативный акт, не позволяет рассматривать требования об оспаривании повторных актов в порядке упрощенного (письменного) производства без проверки законности повторного акта. В практике встречаются ситуации изменения нормативного регулирования. Например, признан недействующим нормативный акт в связи с тем, что на дату его принятия в отношении спорного земельного участка из числа сельскохозяйственных угодий отсутствовал разработанный и согласованный проект рекультивации; при повторном рассмотрении дела суд указал, что произошли изменения законодательства — Правительством РФ принято постановление «О проведении рекультивации и консервации земель»⁶⁸.

Во-вторых, возможно изменение судебной практики и без изменения нормативного регулирования. Один из показательных примеров — судебная оценка норм законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность за нарушение правил благоустройства в части запрета размещения транспортных средств на территориях, занятых зелеными насаждениями, детскими и спортивными площадками и т.д. Судебная практика в этом вопросе прошла несколько волн: правила благоустройства в данной части и региональные законы об административной ответственности признавались недействующими (в 2004–2005 гг.), потом соответствующими федеральному законодательству (в 2006 г.), потом снова противоречащими федеральным законам и недействующими (в 2010–2017 гг.) и в настоящее время признаются соответствующими (с октября 2017 г.). Отдельные субъекты РФ принимали повторно законы, преодолевая вынесенные в отношении

их законов судебные решения. Проиллюстрируем это примером. 20 апреля 2016 г. Верховный Суд РФ согласился с решением Санкт-Петербургского городского суда от 21.12.2015 в части признания недействующей статьи 32 Закона Санкт-Петербурга об административных правонарушениях, которая устанавливала ответственность за движение и стоянку механических транспортных средств на территориях зеленых насаждений, а также на территориях детских и спортивных площадок⁶⁹. Законом Санкт-Петербурга от 21.06.2016 статья 32 изложена в новой редакции, вводящей ответственность за размещение механических транспортных средств на территориях зеленых насаждений, а также на территориях детских и спортивных площадок. Решением Санкт-Петербургского городского суда, оставленным без изменения Верховным Судом РФ 30 августа 2017 г., данная статья признана недействующей, а суды указали, что анализ ее диспозиции свидетельствует о тождественности содержания в приведенных редакциях (понятие «размещение механических транспортных средств» является более широким и включает понятия «движение» и «стоянка»)⁷⁰. Вместе с тем в октябре 2017 г. Верховный Суд РФ оставил без изменения решение Московского городского суда от 31.05.2017, которым отказано в удовлетворении требований о признании недействующей статьи 8.25 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность за размещение транспортных средств на территории, занятой зелеными насаждениями⁷¹. Конституционный Суд РФ также подтвердил право субъектов РФ законом устанавливать такую ответственность⁷².

⁶⁸ Решение Ленинградского областного суда от 02.06.2020 № За-93/2020, оставленное без изменения определениями Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 19.08.2020 № 66а-716/2020 и Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18.11.2020 № 88а-17162/2020.

⁶⁹ Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2016 № 78-АПГ16-4.

⁷⁰ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 06.04.2017 № 3А-58/2017~М-44/2017, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 30.08.2017 № 78-АПГ17-5.

⁷¹ Решение Московского городского суда от 31.05.2017 № 3а-148/2017, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 18.10.2017 № 5-АПГ17-87.

⁷² Определение Конституционного Суда РФ от 08.11.2018 № 2790-О.

5. Применение упрощенного (письменного) производства

Анализ судебной практики свидетельствует, что упрощенное (письменное) производство по делам об оспаривании нормативных актов не получило применения, так как суды разрешают дела в рамках обычного судопроизводства. Считаю такой подход правильным, учитывая возможность изменений в законодательстве и эволюции судебной практики.

Достаточно спорной является позиция, высказанная в комментарии к ст. 215 КАС РФ, что дополнительная проверка законности в отношении повторных актов не требуется, они не имеют юридической силы с момента принятия и не подлежат применению⁷³. Согласимся с мнением В. Б. Немцевой, которая отмечает, что решение суда о признании нормативного акта недействующим ограничивается предметом данного решения — теми положениями конкретного нормативного акта, которые были оспорены, а при оспаривании иного (повторного) нормативного акта имеют преюдициальное значение, а также позволяют суду рассмотреть дело об оспаривании нормативного акта в упрощенном порядке; поэтому нельзя сказать, что производные или повторные акты автоматически являются недействующими⁷⁴. Оценку тождественности нормативного акта, признанного недействующим, и повторного акта (либо его частей) предлагается проводить посредством комплексного анализа вновь принятых норм и их соотношения с законодательством, которому противоречил нормативный акт, ранее признанный судом недействующим. На практике, даже если суды не применяют упрощенное (письменное) производство, то при проверке повторных актов они ссылаются на преюдициальность ранее принятых судебных решений. Например, суд

при признании недействующими нормативов на отопление указывал, что незаконность расчета норматива на отопление на основании дифференциации поставщиков коммунального ресурса установлена судебными актами от 28.08.2012 и от 13.11.2012 и не подлежит доказыванию⁷⁵. В других делах установлены: воспроизведение утвержденной оспариваемым постановлением исполнительного комитета Казани схемой публичного сервитута схемы, утвержденной постановлением, ранее признанным судом недействующим⁷⁶; тождественность включения в перечень объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость⁷⁷.

Заключение

По итогам исследования сделаны следующие выводы и предложения.

1. Осуществляя нормотворчество, органы публичной власти должны последовательно реализовывать принцип добросовестности и разумности действий, сформированный в правовых позициях Конституционного Суда РФ, и не допускать преодоления решений судов о признании нормативного акта недействующим повторным принятием такого же акта. Органы публичной власти для отстаивания своих интересов вправе использовать только законные возможности, например законодательную (правотворческую) инициативу, а также обращение в Конституционный Суд РФ с целью проверки конституционности нормативного акта, признанного судом недействующим, в порядке конституционного судопроизводства.

2. При рассмотрении дел в порядке судебного нормоконтроля судам следует давать негативную оценку ситуациям преодоления судеб-

⁷³ Махина С. Н., Помогалова Ю. В., Зенков М. Ю., Богатырева Н. В., Томтосов А. А. Комментарий к главам 21 и 22 КАС РФ // СПС «КонсультантПлюс». 2016.

⁷⁴ Немцева В. Б. Указ. соч. С. 113.

⁷⁵ Решение Верхнепышминского городского суда Свердловской области от 18.06.2020 № 2а-834/2020.

⁷⁶ Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 16.06.2021 № 88А-9408/2021.

⁷⁷ Решение Архангельского областного суда от 28.05.2021 по делу № 3а-218/2021.

ных решений о признании нормативного акта недействующим повторным принятием такого же акта, учитывая конституционно-правовое толкование ч. 3 ст. 216 КАС РФ, содержащееся в решениях Конституционного Суда РФ, в том числе указывая на проявление неуважения к судебной власти и ее решениям. При оценке повторного акта, принятого в целях преодоления решения суда, судам следует признавать акт недействующим со дня его принятия (вступления его в силу). Данный подход предлагается отразить в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50.

3. Особого внимания требует вопрос развития механизмов конституционно-правовой ответственности органов публичной власти в случае принятия правовых актов с таким же предметом правового регулирования после признания правового акта недействующим и при использовании иных способов преодоления судебного решения. Требуется корректировка Федеральных законов от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части распространения предусмотренных ими мер ответственности на нарушение запрета на преодоление (ч. 3 ст. 216 КАС РФ), которое установлено судом.

4. Необходима корректировка ч. 3 ст. 216 КАС РФ в отношении возможности повторного принятия нормативного акта, если произошли изменения в законодательстве или постановлением Пленума Верховного Суда РФ, постановлением Президиума Верховного Суда РФ изменена практика применения правовых норм.

5. Не менее значимо обеспечение единообразия и обобщение судебной практики по вопросам оспаривания нормативных актов, особенно учитывая создание апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции. Преодолению судебных решений способствует

отсутствие единообразия судебной практики, а именно ситуация, когда акт одного субъекта РФ (муниципального образования) признается в судебном порядке недействующим и в последующем утрачивает силу по решению органа, его принявшего, а в другом субъекте РФ (муниципальном образовании) при отсутствии таких решений продолжают действовать акты, содержащие регулирование, аналогичное тому, которое признано несоответствующим. Решение данного вопроса видится во введении обязательного обобщения практики судебного нормоконтроля нормативных актов субъектов РФ и муниципальных образований.

6. Исследование, в том числе примеры судебной практики, демонстрирует важность разработки специальных механизмов исполнения решений о признании нормативного акта недействующим, в том числе ранее сформулированных в науке:

- введения правила об опубликовании судебного решения в полном объеме (а не только в форме сообщения о судебном решении) в целях беспрепятственного ознакомления с содержанием решения суда широкого круга лиц;

- установления в КАС РФ положения об указании в решении суда конкретных сроков исполнения решения суда о признании недействующим нормативного акта;

- установления в КАС РФ обязанности органа или должностного лица, принявшего оспоренный нормативный акт, приводить его в соответствие с нормативным актом, имеющим большую юридическую силу (по аналогии с ч. 5 ст. 195 АПК РФ⁷⁸);

- введения обязанности органа или должностного лица, принявших нормативный акт, который признан недействующим, информировать суд об исполнении решения суда в конкретные сроки (такие требования предусмотрены частью 9 ст. 227 КАС РФ по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями);

⁷⁸ Включает законоположение: нормативный акт или отдельные его положения, признанные недействующими, должны быть приведены органом или лицом, принявшими оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющими большую юридическую силу.

— установления административной ответственности органов и (или) должностных лиц, не исполнивших решение суда или допустивших преодоление решения суда о признании нормативного акта недействующим повторным принятием такого же акта;

— формирования практики вынесения частного определения в отношении органов и (или) должностных лиц, не исполнивших решение суда или допустивших преодоление решений судов о признании нормативного акта недействующим повторным принятием такого же акта.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гатин А. А.* Исполнение судебных решений о признании нормативных правовых актов недействующими // Исполнительное производство: процессуальная природа и цивилистические основы : сборник материалов Всерос. науч.-практ. конференции / отв. ред. Д. Х. Валеев, М. Ю. Челышев. — М., 2009.
2. *Голубев А. В.* Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим как средство устранения противоречий в системе бюджетного права // Финансовое право. — 2016. — № 12. — С. 19–23.
3. *Дивин И. М.* Унификация процессуального законодательства и правоприменительная стабильность административного судопроизводства по экономическим спорам // Административное право и процесс. — 2017. — № 2. — С. 32–35.
4. *Ермаков Э. Ю.* Юридические последствия судебного нормоконтроля требуют дальнейшего совершенствования // Российский судья. — 2020. — № 7. — С. 30–35.
5. *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — М. : Статут, 2017. — 768 с.
6. *Махина С. Н., Помогалова Ю. В., Зенков М. Ю., Богатырева Н. В., Томтосов А. А.* Комментарий к главам 21 и 22 КАС РФ // СПС «КонсультантПлюс». — 2016.
7. *Медведев И. Р.* Оспаривание неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов: последняя практика Верховного Суда Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. — 2008. — № 11. — С. 6–11.
8. *Никитин С. В.* Понятие и формы судебного нормоконтроля // Антология научной мысли : К 10-летию Российской академии правосудия : сборник статей / отв. ред. В. В. Ершов, Н. А. Тузов. — М. : Статут, 2008. — С. 554–564.
9. *Никитин С. В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : монография. — М. : РАП, Волтерс Клувер, 2010. — 304 с.
10. *Немцева В. Б.* Особенности судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Lex russica. — 2018. — № 2. — С. 105–118.
11. *Старилов Ю. Н., Носова Ю. Б.* Научно-практическая конференция по вопросам применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2016. — № 7. — С. 79–82.

Материал поступил в редакцию 30 мая 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Gatin A. A. Ispolnenie sudebnykh resheniy o priznanii normativnykh pravovykh aktov nedeystvuyushchimi // Ispolnitelnoe proizvodstvo: protsessualnaya priroda i tsivilisticheskie osnovy: sbornik materialov Vseros. nauch.-prakt. konferentsii / otv. red. D. Kh. Valeev, M. Yu. Chelyshev. — M., 2009.
2. Golubev A. V. Reshenie suda o priznanii normativnogo pravovogo akta nedeystvuyushchim kak sredstvo ustraneniya protivorechiy v sisteme byudzhetnogo prava // Finansovoe pravo. — 2016. — № 12. — S. 19–23.
3. Divin I. M. Unifikatsiya protsessualnogo zakonodatelstva i pravoprimenitelnaya stabilnost administrativnogo sudoproizvodstva po ekonomicheskim sporam // Administrativnoe pravo i protsess. — 2017. — № 2. — S. 32–35.
4. Ermakov E. Yu. Yuridicheskie posledstviya sudebnogo normokontrolya trebuyut dalneyshego sovershenstvovaniya // Rossiyskiy sudya. — 2020. — № 7. — S. 30–35.
5. Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. Sudebnoe administrativnoe pravo: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsialnosti «Yurisprudentsiya». — M.: Statut, 2017. — 768 s.
6. Makhina S. N., Pomogalova Yu. V., Zenkov M. Yu., Bogatyreva N. V., Tomtosov A. A. Kommentariy k glavam 21 i 22 KAS RF // SPS «KonsultantPlyus». — 2016.
7. Medvedev I. R. Osparivanie neopublikovannykh (nezaregistrirovannykh) normativnykh pravovykh aktov: poslednyaya praktika Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii // Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess. — 2008. — № 11. — S. 6–11.
8. Nikitin S. V. Ponyatie i formy sudebnogo normokontrolya // Antologiya nauchnoy mysli: K 10-letiyu Rossiyskoy akademii pravosudiya: sbornik statey / otv. red. V. V. Ershov, N. A. Tuzov. — M.: Statut, 2008. — S. 554–564.
9. Nikitin S. V. Sudebnyy kontrol za normativnymi pravovymi aktami v grazhdanskom i arbitrazhnom protsesse: monografiya. — M.: RAP, Volters Kluver, 2010. — 304 s.
10. Nemtseva V. B. Osobennosti sudebnogo resheniya po delam ob osparivanii normativnykh pravovykh aktov // Lex russica. — 2018. — № 2. — S. 105–118.
11. Starilov Yu. N., Nosova Yu. B. Nauchno-prakticheskaya konferentsiya po voprosam primeneniya Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2016. — № 7. — S. 79–82.