

Тхабисимова Людмила Аслановна*,
*зам. директора Северо-Кавказского института РАНХиГС
при Президенте РФ, профессор, доктор юридических наук*

Евлоев Ильяс Муслимович*,
*судья-секретарь Конституционного Суда
Республики Ингушетия
(г. Пятигорск)*

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ КАК ИНСТРУМЕНТА ВОЗДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА НА ГОСУДАРСТВО

При принятии уполномоченными государственными органами нормативных правовых актов неизбежны определенные недостатки последних, обусловленные разными причинами. Еще Монтескье приводил множество случаев несовершенства закона. К ним он относил, например, противоречие закона намерению законодателя, недостаточная проработанность закона, влекущая негативные последствия, принятие закона без учета сложившихся исторических обстоятельств, наличие в законе исключений из общего правила, порождающих неопределенность, наличие противоречий между разными законами, несоответствие закона установленной форме, наконец, привнесение в закон «страстей и предрассудков законодателя»¹. Сегодня, по прошествии почти трех столетий, все эти проблемы сохраняют актуальность, более того, данный перечень неуклонно расширяется, что сделало неизбежным зарождение института судебного оспаривания нормативных правовых актов.

Судебный нормоконтроль как таковой появился в недрах общего права в форме косвенного нормоконтроля, то есть анализа нормативных актов в ходе рассмотрения дел защите субъективных прав конкретных лиц. Так, еще в 1610 году судья Эдвард Кук по результатам рассмотрения дела Т.Бонхэма признал недействительным закон, принятый английским парламентом. В обоснование решения Э.Кук указал, что «когда акт Парламента противоречит выраженным в Общем

* © Тхабисимова Л.А., Евлоев И.М., 2012

праве субъективному праву и разуму, или несовместим с ними, или его невозможно исполнить, Общее право превалирует над ним и такой акт должен быть признан недействительным»². Подобный подход был воспринят судами американских колоний и впоследствии штатов. Однако говорить о проверке нормативных актов, как официально признаваемой функции судов, можно только с XIX века, когда Верховный суд США в 1803 году по делу «Марбери против Мэдисона» создал прецедент, указав в своем решении, что закон, которым обосновывались требования заявителя, противоречит Конституции Соединенных Штатов Америки.

Эта модель, предусматривающая проверку актов всеми судами либо только Верховным судом страны, была воспринята в основном в странах Америки (Канада, Мексика, Аргентина и др.), а также некоторых странах Европы (Дания, Норвегия, Ирландия) и Азии³.

Впоследствии в Европе зародилась конституционная юстиция, то есть были созданы специальные судебные органы, уполномоченные осуществлять проверку нормативных актов на предмет их соответствия Основному закону государства. Начало этому процессу было положено в 1920 в Австрии с подачи Ганса Кельзена. Конституционный Суд Австрии, в отличие от Верховного Суда США, изначально был создан как специализированный орган, осуществляющий судебный контроль за конституционностью нормативных актов. По такому пути пошли большинство стран Европы, которые вслед за Австрией создали собственные конституционные суды (Германия, Италия и др.).

В России вплоть до распада СССР отсутствовала практика судебного оспаривания нормативных правовых актов, поскольку для реализации этой функции необходимо выделение самостоятельной судебной власти и ее включенность в систему сдержек и противовесов, чего, по сути, в нашей стране никогда не было. Предпосылки для появления института судебного нормоконтроля появились в XVII веке в ходе формирования и развития административной юстиции. Речь идет, прежде всего, о создании прокуратуры как надзорного органа и Сената, осуществлявшего, помимо прочего, контрольные функции⁴. К концу XVIII века Сенат приобрел элементы высшего судебного органа, утратив часть остальных своих функций. Но при этом судом в об-

щепринятом смысле он не был. Более того, его решения по делам «касательно казенных имуществ» подлежали утверждению императором⁵, поэтому не приходится говорить о его включенности в качестве контрольного органа систему сдержек и противовесов. Следующим шагом на пути к появлению судебного нормоконтроля можно считать реформы Александра II, а именно судебную реформу 1864 года, когда судебная власть была отделена от законодательной и исполнительной с провозглашением ее независимости.

Однако и в этом случае не предусматривался контроль судебной власти над другими ветвями, поскольку Судебные Уставы понимали разделение властей не как систему сдержек и противовесов, а как совокупность независимых друг от друга органов. Статья 55 Устава содержала прямое требование о том, чтобы «судебные чины не вмешивались в дела административные»⁶. Естественно, при таком подходе и речи нет о возможности обжалования гражданами или организациями нормативных установлений государства.

Таким образом, все перечисленные преобразования являются не более чем предвестником судебного надзора за законностью нормативных актов. В 1914 году Елистратов А.И. писал, что «в России институт судебного обжалования актов управления, вообще говоря, отсутствует, наблюдаются лишь известные его «зачатки» и «подобия».⁷

Не сильно изменились полномочия судов в сфере нормоконтроля и после революции 1917 года. Первые годы советской власти были определенные подвижки в этом направлении. В частности, согласно статье 8 Декрета о суде №2 от 15 февраля 1918 года судопроизводство должно было осуществляться по правилам судебных уставов 1864 года, если они не отменены или «не противоречат правосознанию трудящихся классов. В этом последнем случае в решениях и приговорах должны быть указаны мотивы отмены судом устарелых или буржуазных законов»⁸. Фактически судам предоставлялась возможность проверки законов на соответствие «правосознанию трудящихся классов», а точнее, основным принципам нового государства, что, по сути, и было формой судебного нормоконтроля. Однако по мере формирования собственного законодательства Советской России и исключения из правового поля дореволюционных актов надобность в таких пол-

номочиях суда отпала и уже к концу того же года Положением о народном суде РСФСР был предусмотрен запрет на применение законов «свергнутых правительств»⁹. Так закончилась первая попытка введения судебного нормоконтроля, обусловленная, увы, не развитием судебной системы, а необходимостью временного использования «дореволюционных» законов в новых реалиях.

В Конституцию СССР 1924 года была включена норма, предоставлявшая Верховному Суду СССР право проверки конституционности актов союзных республик. Однако такая проверка могла иметь место только по заявлению Центрального Исполнительного комитета СССР. Гражданам и организациям не предоставлялось право обращения в Верховный Суд с таким заявлением, в связи с чем не приходится говорить об использовании этого механизма в целях воздействия общества на государственный аппарат. Конституция 1936 года лишила Верховный Суд и этой усеченной формы нормоконтроля.

В Советском Союзе сама идея признания судом акта какого-либо органа недействующим была невозможна, поскольку, во-первых, идея разделения властей была отвергнута как неприменимая для социалистического государства, в котором вся власть принадлежит народу, воля которого реализуется единым государственным аппаратом. А во-вторых, государственные органы как выразители воли народы были заведомо непогрешимы, и, соответственно, принятые ими акты не могли обладать недостатками.

Первым шагом на пути реального наделения судов функциями нормоконтроля стал Закон СССР от 30 июня 1987 г. №7287-ХІ «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹⁰. Закон не предусматривал возможности судебного оспаривания нормативных актов, однако в нем впервые было закреплено право обжалования действий должностных лиц. Тем самым административный аппарат утратил роль вещателя истины в последней инстанции и обрел некий ограничитель в лице судов. Такое снятие «неприкосновенности» с органов государственной власти было необходимым условием для последующего перехода к судебному нормоконтролю и возможности граждан влиять на административные решения. Эта тенденция нашла дальнейшее развитие в Законе СССР

от 2 ноября 1989 г. № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹¹, который распространил право обжалования на действия не только должностных лиц, но и коллегиальных органов.

До принятия указанных нормативных актов законодательство допускало судебное обжалование лишь строго определенного перечня действий представителей государства: на неправильность в списках избирателей и на действия уполномоченных органов и должностных лиц в рамках производства об административных правонарушениях. Названные законы подготовили почву для перехода к следующей логической ступени административного судопроизводства: оспариванию нормативных решений органов государственной власти.

Впервые возможность такого оспаривания была закреплена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года. Статья 32 Декларации гарантировала право обжалования в суд решений и деяний должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекших за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющих права граждан. Законодатель созрел для введения соответствующих новелл в 1993 году, когда был принят Закон Российской Федерации № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹² и внесены изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Закон наделил граждан правом обращаться в суд с жалобой не только на действия, но и на решения государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц и государственных служащих.

Согласно статье 2 этого закона стало возможным обжалование в суд коллегиальных и единоличных действий и решений, в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, либо незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Очень значимым нововведением стала норма, допускающая прямое обращение в суд без пред-

варительного обжалования в вышестоящий орган, как это было предусмотрено в Законе 1989 года. Поскольку решения имеют индивидуальный или нормативный характер, логично предположить, что нормативные акты, как одна из разновидностей решений, подпадают под действие этого закона и могут быть обжалованы. Но сам Закон не конкретизировал, относятся ли нормативные акты к решениям, которые подлежат обжалованию.

Это недоговоренность в определенной степени была снята принятыми почти одновременно с Законом изменениями в ГПК РФ, которые фактически допускали такое оспаривание¹³. Хотя данными изменениями прямо не оговаривалось право суда рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов, тем не менее, в них была включена норма о том, что в суде не могут быть обжалованы нормативные акты, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся обеспечения обороны и государственной безопасности Российской Федерации, а также в отношении которых законом предусмотрен иной порядок судебного обжалования. Кроме того, введенная в Гражданский процессуальный кодекс статья 239.8 установила, что с момента вступления в законную силу решения суда о признании нормативного акта либо отдельной его части незаконными этот акт или его отдельная часть считаются недействующими.

Этой поправкой законодатель фактически подтвердил, что под действиями государственных органов и должностных лиц, подлежащих обжалованию в суде, понимаются и нормативные акты. Таким образом, с 1993 года российское законодательство предоставило гражданам право оспаривания в суде нормативных правовых актов, закрепленное в Декларации прав и свобод человека и гражданина в 1991 году.

Несмотря на это, еще некоторое время процессуальное законодательство не содержало достаточной конкретики для надлежащего применения судами этого полномочия. Только в 1995 году Федеральный закон № 189-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР»¹⁴ прямо отнес к полномочиям Верховного Суда Российской Федерации рассмотрение дел об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ве-

домств, касающихся прав и свобод граждан. В 2000 году Федеральным законом № 120-ФЗ в раздел 2 ГПК «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений» была включена норма, относящая к ведению судов дела об оспаривании нормативных правовых актов. А ныне действующий ГПК РФ, принятый в 2002 году, уже содержит отдельную главу, касающуюся признания недействующими нормативных актов.

Значительно динамичнее проходил процесс формирования конституционной юстиции. Уже 1 декабря 1988 года в Конституцию СССР Законом № 9853-ХІ были внесены изменения, предусматривающие создание Комитета Конституционного надзора СССР¹⁵, который наделялся полномочиями не только по проверке законов и иных актов на предмет соответствия Конституции СССР, но и проверке нормативных актов на соответствие законам СССР. Однако, как отмечалось в юридической литературе, существенным недостатком этого органа был рекомендательный характер его заключений¹⁶. Согласно закону Комитет Конституционного надзора, выявив правовой акт, противоречащий Конституции или законам СССР, мог лишь направить соответствующее заключение органу, издавшему акт, но не имел право отмены этого акта.

Через год этот недостаток был отчасти устранен: 23 декабря 1989 года принят закон № 973-І «О конституционном надзоре в СССР», в соответствии со статьей 21 которого заключение Комитета, констатирующее, что каким-либо нормативным правовым актом (кроме законов СССР, иных актов Съезда народных депутатов СССР и конституций союзных республик) или его отдельными положениями «нарушаются основные права и свободы человека, закрепленные в Конституции СССР и в международных актах, участником которых является СССР, влечет за собой утрату силы такого акта или его отдельных положений с момента принятия заключения Комитета»¹⁷. Этот же закон значительно расширил перечень актов, которые могли стать предметом рассмотрения в Комитете, отнеся к ним не только законы и иные нормативные правовые акты СССР, но и, например, разъяснения Пленума Верховного Суда СССР, а также нормативные акты государственных органов и общественных организаций, не поднадзорных прокуратуре. 16 мая 1990 года новым органом был принят к рас-

смотрению первый вопрос о соответствии нормативных актов о прописке Конституции СССР и международным обязательствам¹⁸. Параллельно с созданием и деятельностью Комитета конституционного надзора СССР шел и процесс формирования органа конституционной юстиции РСФСР. Законом от 27 октября 1989 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» было предусмотрено избрание Комитета конституционного надзора РСФСР. Но уже через год 15 декабря 1990 года в Конституцию были внесены очередные изменения, в соответствии с которыми конституционного контроля надлежало осуществлять не Комитету, а Конституционному Суду.

6 мая 1991 года был принят Закон РСФСР №1175-1 «О Конституционном Суде РСФСР», после чего началась активная фаза формирования Суда. В октябре того же года Верховным Советом РСФСР были избраны председатель и судьи Конституционного Суда и состоялось первое заседание Суда¹⁹. Наконец, 14 января 1992 года Конституционным Судом было вынесено первое постановление по делу о конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»²⁰. С принятием Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» конституционный нормоконтроль практически сформировался в нынешнем виде.

Конституционный Суд Российской Федерации в отличие от Комитета Конституционного надзора СССР не был наделен правом самостоятельного инициирования проверки нормативных актов. Однако огромным шагом в части усиления позиций гражданского общества стало наделение Конституционного Суда РФ правом рассмотрения дел по жалобам граждан (и их объединений, как впоследствии было установлено самим Судом).

Что касается арбитражного процессуального законодательства, то статья 11 АПК РФ 1992 года предусмотрела, что арбитражный суд, установив в процессе разрешения спора несоответствие нормативного акта государственного или иного органа законодательству, действующему на территории Российской Федерации, принимает решение на основании этого законодательства. То есть, не допуская собственно

нормоконтроля, арбитражным судам было предоставлено право в рамках рассмотрения конкретного дела, давать анализ законности нормативных актов. Похожая процедура косвенного нормоконтроля воспроизведена и в Кодексе 1995 года.

Непосредственно полномочия по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов возложены на арбитражные суды Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, принятым в 2002 году. Этот закон предусмотрел возможность оспаривания в арбитражном суде нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. В 2010 году эта формулировка была уточнена с указанием перечня сфер деятельности, на которые распространяются полномочия арбитражных судов в части нормоконтроля. Федеральным законом от 30.12.2012 № 17-ФЗ подход к подведомственности арбитражного суда изменен и к его ведению отнесены все дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако, похоже, и в таком виде компетенция арбитражных судов сохранится ненадолго: в настоящее время в Государственную Думу России внесен очередной проект, которым предусматривается фактический возврат статей 29 и 191 АПК РФ к редакции, действовавшей до ноября 2010 года²¹, то есть такие дела будут рассматриваться только, если это прямо предусмотрено федеральным законом.

Как видим, буквально за два десятка лет институт судебного оспаривания нормативных актов в России прошел огромный путь становления. Было бы самонадеянным считать, что двадцати лет достаточно для формирования совершенной системы судебного нормоконтроля, поэтому ближайшие годы и десятилетия нам предстоит еще не одна реформа и модернизация этой сферы судебной деятельности.

* См.: Монтескье Ш. О духе законов – М.: Мысль, 1999. – 674 с.

² Цитата по: Томсинов В.А. Государственный строй Англии накануне революции 1640 – 1660 гг. Статья первая // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2006, № 3 – С. 3-21.

³ Брежнев О.В. «Американская» модель судебного конституционного контроля (генезис и основные черты) // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 6.

⁴ Бурков А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных актов – Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та. – 2005. – С. 14.

⁵ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Том 2. Органы управления // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/3988988/41>.

⁶ Бурков А.Л. Указ. соч. – С. 16.

⁷ Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М.: Изд. Г.А. Лемана. 1914. – С. 71.

⁸ Декреты Советской власти. Том I – М.: Гос. изд-во полит. Литературы. – 1957. – 626 с.

⁹ Декрет ВЦИК от 30.11.1918 «О Народном Суде РСФСР» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс

*⁰ Ведомости ВС СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.

*¹ Ведомости СНД и ВС СССР. – 1989. – № 22. – Ст. 416.

*² Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

*³ Закон РФ от 28.04.1993 №4882-1 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 22. – Ст. 787.

*⁴ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4696.

*⁵ Ведомости ВС СССР. – 1988. – № 49. – Ст.727.

*⁶ Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1995. – № 4. – С. 14-27

*⁷ Ведомости СНД и ВС СССР. – 1989. – № 29. – Ст. 572.

*⁸ Решение Комитета конституционного надзора СССР от 16 мая 1990 года // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1990. – № 23. – Ст. 418.

*⁹ Протокол первого заседания КС от 30 октября 1991 года // Отечественная конституционная юстиция: история и современность. Документы и материалы (1988-2010) сост. Станских. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 346-352.

²⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 6. – Ст. 247.

²¹ В Госдуму внесён законопроект об изменениях в отдельных статьях Арбитражного процессуального кодекса // Официальный сайт Президента России. URL: <http://президент.рф/документы/17707>.