КОНСТИТУЦИОННОЕ ТРЕБОВАНИЕ ОПУБЛИКОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Добрый день!

Уважаемый Магомед Халитович!

Уважаемые коллеги!

Конституция Российской Федерации в статье 15 (часть 3) устанавливает, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Требование обнародования нормативного правового акта от имени государства компетентным органом публичной власти обусловлено, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, общепризнанным принципом правовой определенности, на основе которого устанавливаются отношения государства и индивида, и означает всеобщее оповещение о том, что данный нормативный правовой акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании. Только в этом случае на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение. Неопределенность же относительно того, действует или не действует нормативный правовой акт, не может обеспечить единообразие в его соблюдении, исполнении и применении и, следовательно, порождает противоречивую правоприменительную практику, создает возможность злоупотреблений и произвола, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права[[1]](#footnote-1).

Как известно, действующее законодательство не содержит определения понятия «нормативный правовой акт». Вместе с тем высшими судебными органами Российской Федерации сформированы правовые позиции относительно характеристик нормативного правового акта. Данные характеристики, являясь во многом схожими, тем не менее, имеют некоторые различия, чем обусловливается и определенная разность подходов к значению оценки такой формальной стороны акта как его опубликование при осуществлении соответствующего нормоконтроля.

Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в постановлении от 17 ноября 1997 года № 17-П, нормативный правовой акт — это акт общего действия, адресованный неопределенному круг лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения[[2]](#footnote-2).

В соответствии с постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», если оспариваемый акт содержит положения нормативного характера, нарушения требований к форме нормативного правового акта, порядку его принятия и (или) введения в действие не являются основанием для прекращения производства по делу, поскольку такой акт может применяться заинтересованными лицами, в результате чего могут быть нарушены права или законные интересы заявителя, а также иных лиц; при этом акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной) и (или) не опубликованные в предусмотренном порядке, не влекут правовых последствий как не имеющие юридической силы и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке; установив такие нарушения, арбитражный суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью
(в том числе и при оспаривании в арбитражный суд его отдельных положений) как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта (пункт 6.2)[[3]](#footnote-3).

Между тем постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48
«О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» к существенным признакам, характеризующим нормативный правовой акт, относит: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Если при принятии заявления судья придет к выводу, что оспариваемый правовой акт не является нормативным и дело о его оспаривании неподсудно данному суду, он выносит определение о возвращении заявления с обоснованием своих выводов и указанием, в какой суд следует обратиться заявителю (пункты 9 и 10).

При этом в пункте 17 этого же постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации указано, что при рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности:

полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы;

форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты;

предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта[[4]](#footnote-4).

Кроме того, согласно Обзору законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года если нормативный правовой акт не зарегистрирован, не опубликован в установленном порядке, то рассмотрение дела об оспаривании такого акта может осуществляться по правилам главы 25, а не главы 24 ГПК Российской Федерации (применительно к действующему правовому регулированию — главы 22 и 21 КАС Российской Федерации, соответственно) — в порядке производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих[[5]](#footnote-5).

Однако необходимо принять во внимание, что Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 2 марта 2006 года № 58-О была выражена правовая позиция, в соответствии с которой не исключается оспаривание в Верховном Суде Российской Федерации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в случае, если издавшим его органом не соблюден порядок регистрации и опубликования таких актов. Суды при рассмотрении подобных дел не вправе ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуемый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке, — они также обязаны выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. Выявив, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, содержащий такие положения, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим, т.е. в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит статье 46 Конституции Российской Федерации[[6]](#footnote-6).

Конституционное обоснование понятия «нормативный правовой акт» получило свое развитие в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 6-П. Как указал Конституционный Суд, по смыслу статей 15 (части 1 — 3), 46 (части 1 и 2) и 118
(часть 2) Конституции Российской Федерации и с учетом того, что федеральным законодательством предусмотрена возможность рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти вне связи с конкретным делом, в основе допустимости проверки в данной процедуре акта Федеральной налоговой службы как федерального органа исполнительной власти прежде всего должно лежать наличие у этого акта нормативных свойств (оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц - участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение)[[7]](#footnote-7).

Тем самым прослеживается последовательность в позиции Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости обеспечения гражданам максимальной защиты от применения нормативных положений, нарушающих их права, а также наиболее результативного способа восстановления нарушенных прав.

Что касается непосредственной реализации Конституционным Судом Российской Федерации предоставленного ему полномочия по установлению соответствия Конституции Российской Федерации нормативных актов по порядку опубликования, то, очевидно, уровень рассматриваемых им актов слишком высок, чтобы в них имелись подобные изъяны формальной стороны акта. Однако надо заметить, в практике Конституционного Суда Российской Федерации встречался случай, когда органом, принявшим оспариваемый нормативный правовой акт, были допущены нарушения при его опубликовании, однако они были исправлены в течение двух месяцев со дня его принятия, в связи с чем Конституционный Суд не посчитал возможным признать оспариваемый акт неконституционным по порядку опубликования[[8]](#footnote-8).

В целом приведенная выше некоторая разноречивость судебной практики находится в постоянном фокусе исследователей и достаточно проработана в научной литературе. Вместе с тем, к сожалению, следует признать, несколько менее изученной в обозначенной сфере остается практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Полномочие по установлению соответствия Конституции Республики Татарстан законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов по порядку опубликования предоставлено Конституционному суду Республики Татарстан Законом Республики Татарстан
«О Конституционном суде Республики Татарстан». Реализуя данное полномочие и действуя в русле правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционный суд Татарстана уже неоднократно признавал нормативные акты противоречащими
Конституции Республики Татарстан по порядку опубликования. При рассмотрении этих вопросов Конституционным судом Республики Татарстан был выработан ряд правовых позиций, направленных на обеспечение приоритетности гуманитарных ценностей, например, о том, что конституционное предписание о невозможности применения нормативных правовых
актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально
для всеобщего сведения, является одной из гарантий
защиты прав и свобод человека и гражданина и носит императивный характер (постановления от 7 марта 2006 года № 19-П[[9]](#footnote-9) и от 21 февраля 2012 года № 47-П[[10]](#footnote-10)); возможность требования органами публичной власти исполнения установленных ими предписаний при несоблюдении данными органами требований законодательства к опубликованию нормативных правовых актов, содержащих указанные предписания, несовместима с конституционными принципами правового государства, гласности, верховенства права, равенства и справедливости (постановление
от 19 марта 2015 года № 61-П)[[11]](#footnote-11).

Конституционными (уставными) судами других субъектов Российской Федерации также накоплен немалый и, несомненно, представляющий научно-исследовательский интерес, опыт признания противоречащими конституциям (уставам) регионов нормативных актов в связи с их неопубликованием в установленном порядке. В качестве примера можно привести постановление Конституционного суда Северной Осетии—Алании от 26 декабря 2008 года
№ 4-П, постановление Конституционного суда Республики Бурятия от 11 августа 2011 года, постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 25 апреля 2001 года № 012 и постановление Уставного Суда Свердловской области
от 5 февраля 2013 года).

Таким образом, исследование порядка опубликования нормативного правового акта является существенным и необходимым элементом при оценке его легальности. Приведенная практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации наглядно демонстрирует эффективность данных судебных органов конституционного контроля при возникновении необходимости защиты и восстановления прав граждан при нарушении органами публичной власти установленного порядка опубликования таких актов.

Спасибо за внимание!

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года
№ 8-П. [↑](#footnote-ref-1)
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года
№ 17-П. [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов». [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». [↑](#footnote-ref-4)
5. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 03.12.2003, 24.12.2003 // "Бюллетень Верховного Суда РФ", 2004, № 3. [↑](#footnote-ref-5)
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 года № 58-О. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года
№ 6-П. [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 1997 года
№ 3-П. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 7 марта 2006 года
№ 19-П. [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 21 февраля 2012 года
№ 47-П. [↑](#footnote-ref-10)
11. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 19 марта 2015 года
№ 61-П. [↑](#footnote-ref-11)