

УДК 347.19

**Меживой А.В.,**

кандидат юридических наук,  
Донецкая академия внутренних дел  
Министерства внутренних дел  
Донецкой Народной Республики

*Mezhivoy A. V.,*

*Candidate of Juridical Sciences,  
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry  
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

### **ОСОБЕННОСТИ КОНЦЕПЦИИ ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕАЛИЗОВАННОЙ В ПРОЕКТАХ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО И АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСОВ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Статья раскрывает особенности концепции оспаривания нормативных правовых актов, реализованной в проектах Гражданского процессуального и Арбитражного процессуального кодексов Донецкой Народной Республики. В статье рассматриваются вопросы разграничения компетенции судов по ведению производств об оспаривании нормативных правовых актов, пределы доказывания по делам данной категории, установление категорий лиц, имеющих право оспорить конкретный нормативный акт, а также иные вопросы правоприменения, которые по настоящее время остаются неразрешенными.

**Ключевые слова:** оспаривание нормативных правовых актов, проект ГПК ДНР, проект АПК ДНР.

#### ***FEATURES OF THE CONCEPT OF CHALLENGING REGULATIONS, IMPLEMENTED IN THE DRAFT CIVIL PROCEDURE AND ARBITRATION PROCEDURE CODES OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC***

*The article is devoted to the concept of challenging regulatory legal acts implemented in draft Civil Procedure and Arbitration Procedure Codes of the Donetsk People's Republic. The article deals with the issues of delimitation of the competence of courts to conduct proceedings on challenging regulatory legal acts, the limits of proof in cases of this category, the establishment of categories of persons entitled to challenge a specific regulatory act, as well as other enforcement issues that remain unresolved.*

**Key words:** *challenging regulations, draft Civil Procedure code of the DPR, draft Arbitration Procedure code of the DPR.*

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** В период становления Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) огромное значение имеет качество нормативных правовых актов, принимаемых публичными органами власти, от эффективности деятельности которых зависит уровень жизни граждан, авторитет государства. Более того, возрастает роль института оспаривания нормативных правовых актов.

При этом важной особенностью правотворческой деятельности в ДНР является активное заимствование правовых норм других стран (в частности Российской Федерации), что связано с объективной необходимостью применения аналогии права и закона в нормотворчестве ДНР. Так на официальных сайтах Народного Совета и

Верховного Суда ДНР были представлены проект Гражданского процессуального кодекса ДНР (далее – Проект ГПК) [1] и проект Арбитражного процессуального кодекса ДНР (далее – Проект АПК) [2], предусматривающие институт признания недействующими (оспаривания) нормативных правовых актов.

Принятие указанных кодексов, безусловно, будет способствовать укреплению законотворческой дисциплины органов власти. В то же время реализация норм института оспаривания нормативных правовых актов связана с определенными трудностями, с которыми неизбежно столкнутся республиканские суды в процессе правоприменительной деятельности.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Отдельные вопросы оспаривания нормативных актов изучались российскими учеными А.В. Апрыткиным, О.А. Беком, А.Л. Бурковым, И.В. Выдриным, Б.А. Гороховым, А.А. Гусевым, А.Ф. Ефимовым, О.В. Макаровой, Л.К. Меренковой, С.В. Никитиным, М.С. Носенко, А.Р. Султановым, Н.К. Толчеевым и др. В то же время, в силу новизны данного института в гражданском процессуальном законодательстве ДНР научные разработки ученых-правоведов Республики по данной тематике отсутствуют.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** В контексте данного исследования актуальными являются вопросы разграничения компетенции судов по ведению производств об оспаривании нормативных правовых актов, пределы доказывания по делам данной категории, установление категорий лиц, имеющих право оспорить конкретный нормативный акт, а также иные вопросы правоприменения, которые по настоящее время остаются неразрешенными.

**Формулировка целей статьи.** Представляется целесообразным критически проанализировать нормы действующего законодательства ДНР, а также не вступившие в законную силу нормативные правовые акты (проекты), изучить нормотворческие наработки, а также труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам признания нормативных правовых актов недействующими, рассмотреть возможные проблемы, которые могут возникнуть в реализации концепции оспаривания нормативных правовых актов по законодательству ДНР.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Начало активному развитию института оспаривания нормативных правовых актов на постсоветском пространстве положили политические и экономические реформы 1990-х гг., что было связано с активным формированием абстрактного судебного нормоконтроля. Так в 1989 году был сформирован Комитет конституционного надзора СССР, «миссией» которого было введение конституционного контроля за действиями административных органов.

Законом РСФСР от 15.12.1990 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР», в соответствии с Законом РСФСР «О Конституционном суде РСФСР» от 12.07.1991 №№ 1599-1100 был учрежден новый орган конституционного контроля и судебного надзора за законностью нормативных актов – Конституционный суд РСФСР, постановления которого приобрели характер источника права.

В Украине положения, касающиеся формирования Конституционного Суда, были сформулированы лишь 08.06.1995 в Конституционном Договоре между Верховной Радой и Президентом Украины «Об основных началах организации и функционировании государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины». Окончательное формирование Конституционного Суда Украины было связано с принятием Основного Закона государства.

Российские суды общей юрисдикции были наделены полномочиями по осуществлению нормоконтроля значительно раньше, когда Законом РФ от 21.04.1992 № 2708-1 были внесены соответствующие изменения в Конституцию РСФСР 1978 года. О положительном влиянии таких изменений говорило следующее: во-первых, теперь Конституция РСФСР предоставляла право гражданина на обращение в суд в случае нарушения его прав изданием нормативного акта; во-вторых, право гражданина на судебную защиту от неправомерных действий должностных лиц и органов не было привязано к обязательному наличию специального закона, устанавливающего порядок осуществления права на обращение в суд [3, с. 115]. Сходные политико-правовые корни у законодательств СНГ формировались под влиянием одних политических и экономических факторов.

Наблюдаемая в последнее время в ДНР рецепция различных институтов частного и публичного права стран ближнего зарубежья (в частности Российской Федерации) обуславливает целесообразность использования зарубежной законотворческой, судебной практики, а также разработок ведущих ученых-правоведов в указанной сфере.

Стоит отметить, что глава 24 ГПК Российской Федерации (далее – РФ), ставшая прототипом главы 25 Проекта ГПК ДНР, утратила силу вместе с остальными положениями подраздела III раздела II ГПК РФ с 15.09.2015 [4]. Относительно норм арбитражного процессуального законодательства, порядок рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов регламентирует также глава 23 Проекта АПК ДНР, которая, в отличие от аналогичной главы 23 АПК РФ, определяет подсудность арбитражному суду дел об оспаривании нормативных правовых актов органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности.

Более того, формирующаяся концепция законодательного регулирования судами дел об оспаривании нормативных правовых актов по образцу положений действующего российского законодательства предполагает законодательное закрепление термина «оспаривание нормативных правовых актов». По мнению Р.Г. Волковой, это официальное обращение заинтересованного лица в суд с заявлением о разрешении вопроса о законности нормативного правового акта, который, по мнению заявителя, не соответствует нормативному правовому акту большей юридической силы [5, с. 350].

В процессе правоприменения на стадии предварительной проверки материала в первую очередь необходимо определить, является ли акт органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нормативным правовым актом, должны ли при составлении заявления и обращении с ним в суд учитываться положения законодательства, регулирующие производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов. В данном случае следует обратить внимание на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48, в п. 9 которого содержится разъяснение, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке уполномоченным 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 [6].

Как указывает И.В. Выдрин, нормативно-правовой акт – это акт, распространяющий свое действие на заранее неопределенный круг лиц и имеющий общеобязательный характер [7, с. 84]. Следовательно, состояние правовой

неопределенности может коснуться широкого круга лиц. В то же время это не в полной мере соответствует принципам, заложенным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Так, согласно позиции Европейского Суда по правам человека, закон должен отвечать стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия [8].

Согласно ч. 4 ст. 5 Конституции ДНР, нормативные правовые акты подразделяются на основные, производные, вспомогательные и дополнительные. Исходя из смысла взаимосвязанных правовых норм ст.ст. 260-262 Проекта ГПК ДНР, предметом оспаривания в суде могут быть нормативные правовые акты различных видов: 1) акты, устанавливающие новые правовые нормы; 2) акты, изменяющие действующие правовые нормы; 3) акты, прекращающие действие других нормативных правовых актов или отдельных правовых норм.

Заявление в суд согласно ст. 260 Проекта ГПК и ст. 185 Проекта АПК может быть подано гражданином, организацией, считающими, что нормативным правовым актом, принятым и опубликованным в установленном порядке, нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией ДНР, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурором в пределах своей компетенции. Глава ДНР, Правительство ДНР, орган местного самоуправления, глава муниципального образования вправе обратиться в суд с заявлением, если считают, что таким актом нарушена их компетенция.

Таким образом, законодатель разграничил по субъекту обращения основания, по которым заявление об оспаривании нормативного правового акта может быть подано в суд: гражданин, организация обращаются в суд за защитой своих нарушенных прав и свобод, прокурор – в пределах предоставленной ему компетенции, органы публичной власти – в связи с нарушением их компетенции.

Следует обратить внимание на наличие в ст. 260 Проекта ГПК ДНР недоработок, присутствовавших и в утратившей силу ст. 251 ГПК РФ. Так в числе органов публичной власти, наделенных правом обращаться за судебной защитой их компетенции, нарушенной оспариваемым нормативным правовым актом, не указаны центральные органы исполнительной власти (министерства и ведомства). Результаты подобных недоработок ярко проиллюстрированы в Определении Верховного Суда РФ от 16.02.2009 № ГКПИ08-2383, которым установлено, что федеральные органы исполнительной власти не наделены правом оспаривать в суде нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти по основанию нарушения их компетенции.

Дела об оспаривании таких актов подведомственны судам общей юрисдикции, за исключением тех дел, рассмотрение которых входит в компетенцию Верховного Суда ДНР, либо отнесено законом к ведению арбитражных судов.

Конечной целью судебной деятельности всегда должна быть защита нарушенных или оспоренных прав граждан, организаций, которая в делах об оспаривании нормативных правовых актов достигается путем преодоления, либо устранения коллизий нормативно-правовых актов. Устранение коллизии происходит за счет разрешения конкретной юридической конструкции, когда суд при установлении несоответствия нормативного правового акта, подлежащего применению, акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу. Устранение коллизии – это разрешение вопроса о дальнейшей судьбе данного акта.

Л.К. Меренкова подчеркивает, что именно с момента предоставления суду права контролировать содержание нормативных актов законодательных и исполнительных органов судебная власть становится однопорядковой и равнозначной двум другим ветвям власти [9, с. 75].

Примечательно то, что предпосылкой для возбуждения в суде дела об оспаривании нормативного правового акта гражданами или организациями законодатель называет нарушение этим актом их прав и свобод, гарантированных Конституцией, законами и другими нормативными правовыми актами. Указанная предпосылка действует в том числе для так называемого «чистого» нормоконтроля, не связанного с рассмотрением какого-либо конкретного спора.

Согласно мнению Европейского суда по правам человека, высказанном в судебном решении от 21.02.1975, п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод обеспечивает каждому человеку право на рассмотрение в суде любого спора, относящегося к его правам и обязанностям [10]. В то же время, согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003, заявления граждан и организаций, оспаривающих нормативные правовые акты, не затрагивающие их права, т.е. не регулирующие отношения с их участием, не должны приниматься к производству судов (п. 14). Считаем, что судебная практика судов ДНР должна исключать излишне узкий подход к вопросу о том, что интересы заявителя оспариваемым актом действительно нарушены.

По общему правилу граждане или организации могут оспорить нормативный правовой акт в гражданско-процессуальном порядке лишь при условии, что этим актом нарушаются их права и свободы либо создается угроза нарушения их прав и свобод. Если же гражданин или организация не являются участниками отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, и в своем заявлении оспаривают нормативный правовой акт, очевидно не затрагивающий их права и свободы, то на основании п. 1 ч. 1 ст. 133 Проекта ГПК ДНР (аналогично п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ). Поэтому круг лиц-заявителей должен быть четко определен.

Как отмечают Б.А. Горохов, А.Ф. Ефимов, Н.К. Толчеев, предметом судебной проверки могут быть только действующие нормативные правовые акты, поскольку отмена такого акта правомочным нормотворческим органом приводит к тем же последствиям, что и признание его судом недействующим [11, с. 189]. Следует добавить, среди нормативных правовых актов, утративших силу, есть не только формально отмененные, но и фактически недействующие в силу издания более поздних актов, которым они противоречат. В данном случае указанные нормативные правовые акты сами по себе уже не являются основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей и каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод физических и юридических лиц повлечь не могут, в связи с чем такие акты не требуют пресечения их действия в судебном порядке.

Определенные разногласия могут возникнуть по поводу применения положений п. 8 ст. 260 Проекта ГПК ДНР, полностью переключившего из утратившего силу п. 8 ст. 251 ГПК РФ. Согласно данному пункту судья отказывает в принятии заявления, если не имеется вступившего в законную силу решения суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, на основаниях, указанных в заявлении. Следует отметить, что в практике российских судов данные положения были восприняты неоднозначно [11, с. 201].

Считаем целесообразным рассматривать смысл данного пункта во взаимосвязи с ч. 3 ст. 255 Проекта ГПК ДНР, в силу которой при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта суд обязан проверить этот акт на предмет соответствия всем действующим нормативным правовым актам, регулирующим данные отношения и имеющим большую юридическую силу, независимо от доводов и оснований, указанных в заявлении. Данная норма полностью корреспондируется с положениями п. 5 ст. 187

Проекта АПК ДНР, согласно которому арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме.

Таким образом, по указанным делам предметом проверки является оспариваемый акт или отдельные его положения на соответствие закону или иным нормативным правовым актам большей юридической силы. Для этого необходимо четко определить круг норм права и дать им соответствующее толкование. При этом обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела о признании недействующим нормативного правового акта или его части и подлежащие уточнению на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, можно условно разделить на две группы:

1) обстоятельства, относящиеся к порядку принятия нормативного правового акта: полномочия органа или должностного лица на издание нормативного правового акта и пределы этих полномочий; форма (вид), в которой принят нормативный правовой акт; процедура принятия нормативного правового акта; опубликование нормативного правового акта, его государственная регистрация, если такая регистрация данного вида актов предусмотрена законодательством, и вступление его в силу;

2) обстоятельства, относящиеся к содержанию нормативного правового акта или его части: определенность нормативного правового акта или его части, исключающая неоднозначное его толкование правоприменителями; соответствие содержания нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу [11, с. 201].

Указанные обстоятельства могут подтверждаться фактическими данными, свидетельствующими о соблюдении органом, издавшим оспариваемый нормативный правовой акт, правил принятия, опубликования (обнародования) такого рода нормативных правовых актов и вступления их в законную силу, а также о соблюдении прав и свобод граждан, организаций, определенных нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу и распространяющимися на отношения, регулируемые оспариваемым нормативным правовым актом.

Так по делам о признании недействующими нормативных правовых актов органов власти должны быть представлены данные, подтверждающие, что оспариваемые нормативные правовые акты зарегистрированы в Министерстве юстиции ДНР и официально опубликованы для всеобщего сведения в порядке, определенном ст. 38 Закона ДНР от 07.08.2015 № 72-ІНС «О нормативных правовых актах». Важными условиями законности содержания оспариваемого нормативного правового акта заключается в возможности его однозначного толкования судами и, как следствие, единого и верного его применения, а также отсутствие в содержании акта ограничений (либо отмены) прав и свобод граждан, организаций в сравнении с тем, как они определены нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу. Подлежат изучению сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта в отношении конкретных физических или юридических лиц, законодательные и иные нормативные правовые акты, во исполнение которых издан оспариваемый акт, разъяснения компетентных органов государственной власти по вопросам применения нормативных правовых актов, действующих в сфере тех отношений, на регулирование которых направлен оспариваемый нормативный правовой акт.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Под оспариванием нормативных правовых актов следует понимать официальное обращение заинтересованного лица в суд с заявлением о разрешении вопроса о законности нормативного правового акта, который, по мнению заявителя, не соответствует нормативному правовому акту большей юридической силы.

Концепция оспаривания нормативных правовых актов, реализованная в проектах Гражданского процессуального и Арбитражного процессуального кодексов ДНР предусматривает максимально полную рецепцию российской законотворческой и судебной практики. При этом в целях обеспечения единства правоприменения Арбитражный процессуальный кодекс ДНР необходимо вводить в действие одновременно с Гражданским.

В процессе применения норм законодательства судопроизводство Российской Федерации обогатилось значительными наработками судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Наибольший интерес в данной связи представляют Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 20.01.2003, № 48 от 29.11.2007, Определение Верховного Суда РФ № ГКПИ08-2383 от 16.02.2009. Представляется целесообразным опыт Российской Федерации применять в аналогичных судебных делах в ДНР, с поправкой на особенности судебной системы Республики, ориентируясь на общепринятые принципы, закрепленные в нормах Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

### Список использованной литературы

1. Проект Гражданского процессуального кодекса ДНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnrsovet.su/wp-content/uploads/2015/07/81-VS-Grazhdanskij-protsessualnyj-kodeks-Donetskoj-Narodnoj-Respubliki.doc> (дата обращения: 01.12.2018).
2. Проект Арбитражного процессуального кодекса ДНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://supcourt-dnr.su/arbitrazhnyy-processualnyy-kodeks-doneckoy-narodnoy-respubliki-zakonoproekt> (дата обращения: 01.12.2018).
3. Бурков, А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных актов [Текст] / А.Л. Бурков. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005. – (Судебная практика и права человека; Вып. 2). – 180 с.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 8.03.2015 № 23-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 9.03.2015. – № 10. – Ст. 1393.
5. Волкова, Р.Г. Судебное оспаривание нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации [Текст] / Р.Г. Волкова // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. – 2005. – № 6. – С. 343-359.
6. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части [Текст]: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 // Российская газета. – № 276. – 2007.
7. Выдрин, И.В. Проблемные вопросы признания муниципальных нормативно-правовых актов утратившими силу либо недействующими [Текст] // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Челябинск: ЮУрГУ, 2012. – № 7(266). – Вып. 29. – С. 82-85.
8. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) [Текст] // Собр. законодательства РФ, 08.01.2001, № 2, ст. 163.
9. Меренкова, Л.К. Совершенствование порядка рассмотрения судами общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных правовых актов [Текст] // Вестник Омского университета. Сер.: Право. – Омск, 2004. – № 1. – С. 73-78.
10. Голдер против Соединенного Королевства [Текст]: Решение Европейского Суда по правам человека от 21.02.1975 / Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т., т. 1. – М.: Норма, 2000.

11. Подготовка гражданских дел к разбирательству в судах общей юрисдикции: практическое пособие [Текст] / Н.К. Толчеев, Б.А. Горохов, А.Ф. Ефимов; под ред. Н.К. Толчеева. – М.: Норма, 2012. – 464 с.

*Статья поступила в редакцию 11.12.2018*