ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ОТ НЕЗАКОННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

С.В. НИКИТИН,

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства
Российского государственного университета правосудия

https://doi.org/10.24031/2226-0781-2022-12-2-12-30

В данной статье автором рассматриваются проблемы правового регулирования и судебной практики защиты прав и охраняемых законом интересов, нарушенных принятием и введением в действие незаконных нормативных правовых актов. Анализируются права и законные интересы, являющиеся предметом судебной защиты от незаконных нормативных предписаний, и соответствующие им способы и процессуальные формы защиты. Предметом судебной защиты выступают публичные интересы охраны законности и правопорядка, нормотворческие полномочия субъектов, а также субъективные права и законные интересы граждан и организаций. В качестве способов защиты рассматриваются: признание нормативного правового акта незаконным и недействующим; отказ от применения незаконного нормативного предписания; возмещение вреда, причиненного реализацией незаконного акта. Дается критический анализ взыскания неосновательного обогащения как способа защиты от действия незаконного нормативного правового акта. Раскрываются процессуальные формы защиты прав и законных интересов. В заключение анализируется порядок дисквалификации (отмены или изменения) судебных и иных правоприменительных актов, основанных на нормативных правовых актах, признанных незаконными.

Ключевые слова: нормативный правовой акт; локальный нормативный правовой акт; судебная защита; предмет судебной защиты; способы судебной защиты от незаконного нормативного предписания; процессуальные формы защиты прав и законных интересов; возмещение вреда, причиненного действием незаконного нормативного правового акта.

JUDICIAL PROTECTION OF RIGHTS AND INTERESTS AGAINST ILLEGAL NORMATIVE ACTS

S.V. NIKITIN,

Doctor of Legal Sciences, Professor,
Head of the Department of Civil and Administrative Proceedings,
Russian State University of Justice

The author considers problems of legal regulating and court practice of protection of rights and legitimate interests, violated by illegal normative acts. The article analyses rights and legitimate interests which are subject of judicial protection against illegal normative orders and respective ways and procedural forms of protection. The instrument of judicial protection is public interests of legitimacy and public order protection, rule-making authorities of subjects as well as subjective rights and legitimate interests of citizens and organizations. Ways of protection are admission of a normative act to be illegal and null, refusal of applying of the illegal normative order, reimbursement of damages made by the illegal act. The author provides critical analyses of vindication of unjust enrichment as a way of protection against execution of illegal normative act. The article demonstrates procedural forms of protection of rights and legitimate interests, analyses the order of disqualification (cancellation and alteration) of court and other legal enactments, based on normative acts, declared illegal.

Keywords: normative act; local normative act; judicial protection; subject of judicial protection; instruments of judicial protection against illegal normative order; procedural forms of protection of rights and legitimate interests; reimbursement of damages, made by the illegal act.

1. Введение

Незаконное (противоправное) нормотворчество противоречит публичному правопорядку и режиму законности, вносит элементы дезорганизации в российскую нормативно-правовую систему.

Кроме того, принятие и введение в действие незаконного нормативного предписания, нарушающего положения Конституции РФ, законов и других нормативных правовых актов, имеющих бóльшую юридическую силу, может привести к нарушению прав и интересов значительного числа граждан и организаций.

Поэтому очень важно наличие эффективного механизма судебной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан и организаций, а также

публичных интересов от незаконных (неправовых) нормативных предписаний. Для понимания механизма судебной защиты от незаконных нормативных предписаний необходимо выяснить предмет и способы такой защиты.

2. Предмет защиты

Точное определение предмета судебной защиты имеет очень важное значение для правильного и своевременного разрешения дела. Предметом судебной защиты во многом определяются предмет и процессуальный порядок судебного разбирательства, круг лиц, обладающих правом на обращение в суд, предмет и особенности доказывания по делу, распределение бремени доказывания между сторонами и т.д. Наконец, от предмета защиты решающим образом зависят способы защиты нарушенных прав и законных интересов участников спора.

Издание незаконного (противоправного) нормативного предписания прежде всего приводит к нарушению публичных (общественных) интересов в сфере правового регулирования общественных отношений. Предметом судебной защиты в данном случае будут выступать интересы охраны режима законности и правопорядка вообще и в конкретных областях (направлениях) государственной или общественной деятельности в частности[1].

Публичные интересы также защищаются в случаях нарушения нормотворческой компетенции публичного органа или должностного лица по регулированию общественных отношений в той области государственной или общественной жизни, которая отнесена законом к ведению данного органа (должностного лица).

Издание нормативного правового акта за пределами нормотворческой компетенции субъекта противоречит интересам законности и правопорядка и приводит к нарушению законно установленной компетенции (полномочий, прав) другого конкретного субъекта в той или иной сфере правового регулирования. Предметом защиты в данном случае будут публичные интересы охраны законности и правопорядка, а также полномочия и права конкретного публичного органа или должностного лица по правовому регулированию определенных общественных отношений.

Принятие и введение в действие незаконного нормативного правого акта может также повлечь за собой нарушение или угрозу нарушения индивидуальных (личных) прав, свобод и охраняемых законом интересов конкретных граждан и организаций.

Нормативными правовыми актами могут быть установлены незаконные запреты и ограничения абсолютных, в том числе конституционных, прав и сво-

[1] Ю.А. Попова рассматривает публичные интересы в качестве обязательного предмета судебной защиты по делам об оспаривании нормативных правовых актов (см.: *Попова Ю.А.* Защита публичных интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар: Краснодарский государственный аграрный университет, 2001. С. 20).

бод граждан: права собственности (ст. 35 Конституции РФ), свободы передвижения и выбора места жительства (ст. 27 Конституции РФ), права на занятие определенными видами предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) и др. Нарушение абсолютных прав может быть вызвано установлением нормативным предписанием незаконных юридических обязанностей или введением незаконных мер юридической ответственности и т.д. Предметом судебной защиты в данном случае будут указанные права и свободы.

В результате действия незаконного нормативного предписания могут быть нарушены субъективные права граждан или организаций в конкретных правоотношениях (относительные права), в том числе имущественные права лиц, например, при установлении местных налогов и сборов, завышенных коммунальных тарифов и т.д.

Необходимость судебной защиты от незаконного нормативного правового акта возникает, если таким актом нарушаются субъективные права и интересы граждан (организаций) либо создается угроза такого нарушения.

Нарушение субъективных гражданских прав происходит вследствие действия (реализации) незаконного нормативного правового акта в отношении конкретного субъекта, в том числе в результате его применения к данному лицу.

Если незаконный нормативный правовой акт еще не действовал в отношении лица, то судебная защита от такого акта будет заключаться в том, чтобы исключить возможность реализации, в том числе применения к данному лицу, незаконных положений и, соответственно, не допустить нарушения его субъективных прав.

Если спорный нормативный правовой акт уже применялся или иным образом действовал в отношении гражданина (организации) и это привело к нарушению его субъективных прав, то судебное решение о признании такого акта незаконным позволяет более эффективно задействовать правовые механизмы для восстановления нарушенных прав.

Таким образом, при оспаривании нормативных правовых актов заинтересованным гражданином или организацией непосредственным предметом судебной защиты является законный интерес, заключающийся в том, чтобы не допустить в отношении себя действия незаконного нормативного предписания и, соответственно, нарушения своих субъективных прав либо создать благоприятные условия (обеспечить возможность) для защиты субъективных гражданских прав, если они оказались нарушенными в результате действия незаконного нормативного предписания, поскольку наличие судебного решения о признании нормативного акта незаконным облегчает восстановление нарушенного права[1].

[1] По мнению Т.В. Сахновой, непосредственным объектом защиты по делам, возникающим из публичных правоотношений, является правовой интерес, который может, в частности, выражаться в признании незаконным решения органа государственной власти (см.: *Сахнова Т.В.* Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. С. 77).

3. Способы защиты

Порядок судебной проверки и дисквалификации незаконных (неправомерных) нормативных предписаний в целом достаточно подробно регламентирован действующим процессуальным законодательством (гл. 21 КАС РФ, гл. 23 АПК РФ, ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ, ст. 15 КАС РФ и др.).

К сожалению, этого нельзя сказать в отношении регулирования порядка и способов судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций, нарушенных незаконными нормативными правовыми актами. Так, гражданское законодательство содержит лишь отдельные, достаточно общие положения, посвященные этим вопросам.

В соответствии с абз. 6 ст. 12 ГК РФ способом защиты субъективных гражданских прав является признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления указано. Согласно ч. 1 ст. 13 ГК РФ в случаях, предусмотренных законом, нормативные акты, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

Данный способ защиты реализуется путем предъявления административного иска (заявления) об оспаривании нормативного правового акта в рамках прямого судебного нормоконтроля.

Вместе с тем в ч. 2 ст. 13 ГК РФ указано, что в случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными ст. 12 ГК РФ.

Таким образом, из редакции ч. 2 ст. 13 ГК РФ следует, что признание нормативного предписания не соответствующим закону или иным правовым актам, согласно гражданскому законодательству, по существу не является самостоятельным способом защиты гражданских прав.

Представляется, формулировка данного способа защиты, приведенная в указанных нормах, является не совсем точной. Прежде всего следует обратить внимание, что процессуальное законодательстве не использует термин «недействительность» применительно к нормативным актам, признанным судом незаконными. Так, в ст. 215 КАС РФ и ст. 195 АПК РФ в качестве последствия признания спорного акта незаконным употребляется термин «недействующий акт».

Понятие недействительного акта не тождественно понятию недействующего акта, в том числе с точки зрения наступающих юридических последствий. Признание нормативного правового акта недействительным означает признание его юридически ничтожным, не имеющим юридической силы с момента принятия. Признание судом нормативного предписания недействующим означает прекращение его действия с момента вступления судебного решения в законную силу или иного установленного судом момента.

Конституционный Суд РФ уже неоднократно признавал неконституционными положения законов, наделяющие суды общей юрисдикции и арбитражные суды полномочиями по лишению нормативных актов юридической силы с момента их принятия, отмечая, что такие полномочия могут осуществляться только в порядке конституционного судопроизводства[1].

Пленум ВС РФ разъяснил судам, что нормативные правовые акты, которые в соответствии со ст. 125 Конституции РФ могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства, признаются судом недействующими с момента вступления решения в законную силу.

Иные нормативные правовые акты суд также может признать недействующими со дня вступления решения в законную силу, если до принятия решения суда они применялись и на основании этих актов были реализованы права граждан и организаций[2].

Исключения составляют нормативные правовые акты, которые содержат правовые нормы, но по форме, субъекту, порядку принятия, регистрации и опубликования не соответствуют требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам. Эти акты имеют такие пороки (дефекты) формально-юридического свойства, которые не позволяют считать их нормативно-правовыми актами, обладающими юридической силой. Подобные акты должны признаваться судами недействующими как не имеющие юридической силы с момента их принятия[3].

Нормативный правовой акт, признанный судом незаконным, лишается своего регулирующего действия[4]. Он не может применяться судами и другими субъектами. Незаконные положения данного акта могут не соблюдаться и не исполняться гражданами и организациями.

Прекращение действия нормативного правового акта является последствием признания судом данного акта незаконным. Именно незаконность нормативного предписания является основанием для объявления его недействующим. Поэтому признание нормативного правового акта незаконным является основным, необходимым элементом защиты права или законного интереса.

---

[1] См. постановления КС РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации», от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» и др.

[2] См. п. 38 постановления Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

[3] См. там же. П. 40.

[4] *Гаджиев Г.А.* Нормоконтроль в сочетании с деликтными исками – эффективный способ защиты прав предпринимателей. Комментарий к Постановлению КС РФ от 06.07.2018 № 29-П // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 12. С. 63–71.

Признание нормативного предписания незаконным и, соответственно, недействующим само по себе может выступать способом судебной защиты. Так, для защиты абсолютных прав субъектов, нарушенных принятием и введением в действие нормативного правового акта, достаточно бывает признания судом незаконности данного акта.

К примеру, признание судом незаконным установленного нормативным актом ограничения или запрета на работу в вечернее время торгово-развлекательных комплексов или предприятий общественного питания является способом защиты конституционного права на занятие определенными видами предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

Аналогичным образом защищаются публичные интересы охраны законности и правопорядка, а также нормотворческие полномочия субъектов, нарушенные незаконным нормативным предписанием.

Признав спорный нормативный правовой акт незаконным, суд защищает законные интересы лица, оспорившего данный акт, и других субъектов, направленные на недопущение нарушения их субъективных прав или эффективную защиту прав, нарушенных в результате действия незаконного нормативного правового акта. Правовой интерес лица в данном случае может быть удовлетворен самим вступлением в законную силу решения суда о признании нормативного правового акта недействующим[1].

Признанием нормативного акта незаконным и недействующим может быть предотвращено нарушение прав граждан и организаций в конкретных правоотношениях, например, устранено незаконное ограничение права, снята незаконная обязанность, исключено привлечение субъекта к незаконной юридической ответственности и т.д.

В случае признания судом нормативного предписания незаконным также создаются более благоприятные условия для восстановления нарушенных прав заинтересованных граждан и организаций, что позволяет более эффективно реализовать право на судебную защиту. Так, при предъявлении иска о возмещении ущерба, причиненного действием незаконного нормативного предписания, не нужно доказывать его незаконность, возникают основания для пересмотра правоприменительных актов, основанных на таких предписаниях, и т.д.

Если в результате действия незаконного нормативного правового акта были нарушены субъективные права граждан или организаций в конкретных (относительных) правоотношениях, то для их защиты недостаточно только дисквалификации спорного акта (признания его незаконным и недействующим). Необходимо задействовать иные способы защиты прав, предусмотренные ст. 12 ГК РФ (восстановление положения, существовавшего до нарушения права, присуждение к испол-

---

[1] *Ильин А.В.* Признание судом нормативного правового акта недействующим как основание пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам // Закон. 2018. № 8. С. 129–130.

нению обязанности в натуре, возмещение убытков и др.), применение которых выходит за рамки процедуры проверки законности нормативного предписания.

Гражданское законодательство предусматривает также такой способ защиты гражданских прав, как неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону (абз. 13 ст. 12 ГК РФ). Суд при разрешении того или иного юридического дела обязан проверить законность нормативного правового акта, подлежащего применению (косвенный нормоконтроль)[1].

В рамках косвенного нормоконтроля суд при вынесении решения по делу отказывается от применения незаконного, на его взгляд, нормативного правового акта. Суд как бы игнорирует его и разрешает дело на основании других нормативных правовых актов, обладающих, как правило, большей юридической силой (ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 120 Конституции РФ, ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ, ч. 2 ст. 15 КАС РФ).

Суд не применяет противоречащий закону нормативный правовой акт государственного органа или органа местного самоуправления независимо от признания этого акт незаконным и недействующим в порядке прямого нормоконтроля (гл. 21 КАС РФ)[2].

Нормативный правовой акт, признанный судом незаконным, утрачивает свое регулирующее действие не вообще, а в рамках конкретного юридического дела.

Оценка нормативного правового акта на предмет его соответствия нормативному правовому акту большей юридической силы не только выступает частью процедуры выбора подлежащих применению норм права, но и служит способом защиты нарушенных прав[3].

Отказываясь применять незаконный нормативный правовой акт, суд тем самым осуществляет защиту субъективного права или законных интересов заинтересованного в данном деле лица, которые нарушены или могут быть нарушены таким актом. В данном случае можно также говорить о защите публичных интересов охраны законности и правопорядка.

Следует также отметить, что данный способ защиты может применяться в отношении не только нормативных правовых актов публичного характера (принятых государственными или муниципальными органами), но и локальных нор-

---

[1] Обязательность такой проверки подчеркнута КС РФ в постановлении от 6 декабря 2017 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.Г. Жукова».

[2] См. п. 9 постановления ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

[3] См. постановление КС РФ от 6 июля 2018 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Альбатрос».

мативных актов, а также иных формально-юридических источников права (нормативных договоров и правовых обычаев).

Если незаконное нормативное предписание было реализовано (применено) в отношении гражданина или организации и это привело к нарушению субъективного права лица, то для защиты этого права во многих случаях необходима юридическая дисквалификация правоприменительного акта, основанного на незаконном нормативном предписании.

Такая дисквалификация может быть осуществлена путем пересмотра (отмены или изменения) правоприменительного акта либо признания его недействительным.

Признание ненормативного правового акта недействительным или его пересмотр в установленном законом порядке является одним из способов защиты гражданских прав (абз. 13 ст. 12 ГК РФ). К примеру, признание недействительным акта правоприменения, которым на данного гражданина возложена незаконная обязанность или ограничены его имущественные права, позволит защитить его права. Но в большинстве случаев дисквалификация правоприменительного акта выступает не качестве самостоятельного способа защиты субъективного права, а является необходимым условием защиты права иными гражданско-правовыми способами.

В гражданском законодательстве предусмотрен такой способ защиты, как взыскание убытков (возмещение вреда), вызванных действием незаконного нормативного предписания.

Согласно ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием. Возмещение таких убытков осуществляется в порядке ст. 1069 ГК РФ.

Толкование указанных норм ГК РФ позволяет сделать вывод, что здесь имеются в виду как индивидуальные (правоприменительные), так и нормативные правовые акты[1]. Таким образом, в случае признания судом спорного нормативного правового акта незаконным у лиц, в отношении которых действовал данный акт, возникает основание требовать возмещения причиненного им вреда. Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате действия незаконного нормативного правого акта, подлежит возмещению за счет соответствующей казны.

Дела по искам о возмещении убытков, причиненных действием незаконных нормативных предписаний, встречаются в судебной практике достаточно редко.

[1] *Джагарян А.А.* Право на оспаривание нормативного акта как неотъемлемый способ судебной защиты: проблемы регулирования и реализации в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 269–270.

В определенной степени это объясняется тем, что основанием для возмещения ущерба в порядке ст. 1069 ГК обычно выступают не сами нормативные предписания, а изданные на их основе правоприменительные (индивидуальные) акты. Тем не менее незаконные нормативные правовые акты могут выступать основанием для предъявления иска о возмещении ущерба, причиненного действием таких актов.

Необходимо отметить, что судебная практика помимо ст. 16 и 1069 ГК РФ допускает и такое правовое основание для защиты права, нарушенного действием незаконного нормативного правового акта, как неосновательное обогащение (ст. 1102, 1103 ГК РФ).

В практике арбитражных судов возникал вопрос о возможности взыскания заинтересованным лицом ущерба с гражданина или организации, являющихся контрагентами этого лица по договору (сделке), в частности путем обратного взыскания денежных сумм, полученных контрагентом в результате применения незаконного нормативного акта. Как правило, подобные требования предъявлялись потребителями энергоресурсов к энергоснабжающим организациям о возмещении убытков в связи с незаконным установлением регулирующим органом повышенного тарифа на тепловую или электрическую энергию. Истцы требовали возврата излишне уплаченных сумм за поставленные энергоресурсы. В качестве правового основания возврата денежных сумм указывалось неосновательное обогащение поставщика энергии (ст. 1102 ГК РФ).

Следует заметить, что на первых порах арбитражные суды отрицательно относились к подобному способу зашиты права, нарушенного действием незаконного нормативного правового акта (в данном случае незаконного энерготарифа), и отказывали в удовлетворении подобных исков[1]. В дальнейшем Президиум ВАС РФ несколько скорректировал свою позицию по данному вопросу, допустив возможность возмещения ущерба при применении незаконного тарифа по основанию неосновательного обогащения (ст. 1102 ГК РФ)[2].

В настоящее время суды по этому вопросу руководствуются разъяснениями, которые даны в постановлении Пленума ВС РФ от 27 декабря 2016 г. № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена».

Пленум сформировал правовую позицию, согласно которой «если нормативный правовой акт признан судом недействующим в связи с завышенным размером цены ресурса, потребитель соответствующего ресурса, добросовестно оплативший его стоимость поставщику ресурса, вправе взыскать с последнего переплату, в том числе за период до признания судом нормативного правового

---

[1] См. постановление Президиума ВАС РФ от 3 февраля 2004 г. № 12343/03.

[2] См. постановление Президиума ВАС РФ от 29 октября 2013 г. № 6098/13 по делу № А27-11365/2011.