

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ РЕТРОАКТИВНОСТЬ: КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МОМЕНТА ПРИЗНАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА НЕДЕЙСТВУЮЩИМ В ПОРЯДКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА*

А.М. Чирнинов^{1,2}

¹ *Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, г. Екатеринбург, Россия*

² *Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

12 июня 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 сентября 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2022 г.

Ключевые слова

Судебный нормоконтроль, ретроактивность, административное судопроизводство, недействующий нормативный правовой акт, обратная сила

Исследуются критерии, используемые судами общей юрисдикции для определения момента, с которого нормативный правовой акт или его часть признаются недействующими. Обобщаются все возможные точки отсчета и анализируется, насколько корректно суды мотивируют выбор конкретных темпоральных параметров своего решения. Выявлены ситуации, когда нормативные правовые акты признавались недействующими на будущее время, хотя их дисквалификация со дня принятия не подрывала бы конституционные ценности, но в то же время способствовала бы восстановлению прав граждан и полноценной реализации принципа правового государства. Обосновывается необходимость закрепления в Кодексе административного судопроизводства РФ конкретных критериев для определения момента признания нормативного правового акта недействующим.

SELECTIVE RETROACTIVITY: CRITERIA FOR DETERMINING THE MOMENT OF DECLARING A LAW NULL AND VOID IN A RUSSIAN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS**

Aldar M. Chirninov^{1,2}

¹ *Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia*

² *Ural State Law University named after V.F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russia*

Article info

Received –

2022 June 12

Accepted –

2022 September 20

Available online –

2022 December 20

Keywords

Judicial review, retroactivity, administrative judicial proceeding, null and void law, retroactive force

The subject. Any legal order is based on a strict hierarchy of normative acts, built according to their legal force. This hierarchy has been ensured by, among other things, exercising judicial review. In Russia, a normative act can be challenged on the grounds that it contradicts laws of greater legal force, except for the Russian Constitution, in the procedure provided for in Chapter 21 of the Russian Code of Administrative Proceedings. In doing so, one of the crucial questions to be decided in the course of judicial review of normative acts is the determination of the moment when a normative act contradicting a normative act of greater legal force ceases to be valid. This temporal aspect is extremely important because it determines whether individuals whose rights have been violated by law enforcement acts (acts involving application of the law) based on a null and void law are entitled to seek judicial relief.

The purpose of the article is to confirm or refute hypothesis about the permissibility of a situation in which unlawful normative act remains valid for a certain time.

The methodology of research includes formal legal analysis and interpretation of the norms of the Russian Code of Administrative Proceedings, decisions of the Russian Constitutional Court and other courts.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-311-60022 «Теория и методология конституционно-судебной аргументации: сравнительно-правовое исследование».

** The reported study was funded by RFBR, project number 19-311-60022.

The main results, scope of application. This article deals with the criteria used by Russian courts of general jurisdiction to determine the moment from which a normative act becomes invalid. The study summarizes all the available options and analyzes how correctly courts justify their choice of a specific timeline and whether their rulings are consistent with constitutional requirements. Having considered recent Russian case law, the author concludes that the current rules for determining the moment of declaring a law null and void are unsatisfactory since they do not provide clear and unambiguous criteria, guided by which Russian courts could determine the moment a normative act becomes invalid. The Russian Code of Administrative Proceedings only indicates three options: a court may strike down a law from the date of its adoption, from the date a judgment enters into legal force, or from another date determined by the court. As a result, courts can rule on the retroactivity of their judgments in their sole discretion, which significantly increases the risks of selective justice and arbitrary law enforcement practice. The guidelines developed by the Plenum of the Russian Supreme Court is of little help because while offering some criteria, they contain only dispositive rules, which only aggravates the state of uncertainty. The study also shows that Russian courts tend to declare a challenged law invalid only for the future, even though its disqualification from the moment of its introduction would not undermine constitutional values and, at the same time, would lead to a fairer judgment, allowing to safeguard the rule of law and restore the rights violated by a null and void law. Conclusions. The author argues that in any case, new legal rules announced by a court should have retroactive effect if it promotes a legal status of citizens in relations with the Russian state and public authorities. This approach should be taken in cases concerning social grants, pensions, and other social benefits. This approach can also be taken in cases where the state is a losing party in a civil action.

1. Введение

Любой правовой порядок зиждется на строгой иерархии нормативных правовых актов, выстраиваемой по их юридической силе. Данную иерархию, в числе прочего, призван обеспечивать институт судебного нормоконтроля. В России проверка нормативного правового акта на предмет соответствия акту, обладающему большей юридической силой (за исключением Конституции России¹), осуществляется в порядке гл. 21 Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС) России.

Одним из важнейших вопросов, подлежащих разрешению в ходе осуществления нормоконтроля, выступает определение момента, с которого нормативный правовой акт, противоречащий акту большей юридической силы, признаётся недействующим. Обозначенный темпоральный аспект крайне важен, поскольку от него зависит, смогут ли лица, чьи права затронуты правоприменительными решениями, основанными на порочном нормативном

правовом акте, добиться их пересмотра, в том числе по новым обстоятельствам².

Действующий КАС России регулирует порядок определения момента признания нормативного правового акта недействующим неудовлетворительно, поскольку он не содержит четких нормативных критериев, руководствуясь которыми суды могли бы определять момент утраты нормативным правовым актом юридической силы. В Кодексе лишь обозначены возможные варианты судебного реагирования – без уточнения, в каких ситуациях какое решение требуется принять: признать нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия, со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты (п. 1 ч. 2, п. 1 ч. 4 ст. 215 КАС России). Не спасают ситуацию и разъяснения, данные Пленумом Верховного Суда России³, поскольку, хотя в них и предлагаются некоторые нормативные ориентиры, они сформулированы исключительно диспозитивно, что лишь усугубляет

¹ Проверка конституционности нормативных правовых актов является прерогативой Конституционного Суда РФ. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.

² См. абзац второй пункта 2.1 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2016 г. № 2008-О (СПС «КонсультантПлюс»).

³ См. п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда 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» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2).

состояние неопределенности. Так, в частности: «Нормативный правовой акт или его часть *могут быть признаны* (здесь и далее курсив мой. – А. Ч.) не действующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть *могут быть признаны* не действующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствуют, *может быть признан судом* не действующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта».

Если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, *суд может признать* его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу».

Как видно, Пленум Верховного Суда России наделяет суды дискрецией в выборе момента, с которого незаконный нормативный правовой акт дисквалифицируется⁴. В свою очередь, это существенно повышает риски произвольного правоприменения и избирательного правосудия, что особенно критично для нормоконтрольной деятельности.

В связи с этим в настоящей статье предлагается проанализировать действующий порядок определения момента признания нормативного правового акта недействующим, выявить недостатки этого порядка и предложить наиболее оптимальные с конституционной точки зрения нормативные подходы к решению данного вопроса.

2. Темпоральные модели дисквалификации нормативных правовых актов

Рассмотрим возможные точки отсчета, с которых нормативный правовой акт в принципе может быть признан недействующим, и проанализируем,

как российские суды мотивируют выбор конкретного момента, с которым они связывают утрату нормативным правовым актом юридической силы. Выполнение этой исследовательской задачи позволит понять, насколько корректно суды реализуют предоставленную им широкую свободу усмотрения и надлежащим образом они мотивируют выбор конкретного момента, с которого нормативный правовой акт признается недействующим. Как известно, «[о]бстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводам о необходимости признания акта или его части не действующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части решения»⁵.

2.1. Дата принятия нормативного правового акта

Возможность признания нормативного правового акта или его части недействующими со дня принятия суды обычно связывают с тем, что спорный акт или его положение изначально противоречили акту большей юридической силы. При этом для полноты картины данное обстоятельство, как правило, сопровождается аргументом о том, что изначальная дисквалификация позволит восстановить нарушенные права административного истца, оспорившего законность нормативного правового акта⁶.

Важно отметить, что в настоящее время такой аргумент не является столь уж критическим, поскольку Конституционный Суд России, реагируя на отказы судов пересматривать по новым обстоятельствам судебные акты, основанные на порочном нормативном правовом акте, со ссылкой на то, что акт признан недействующим только на будущее время, предписал восстанавливать нарушенные права административных истцов «вне зависимости от того, с какого момента оспоренный нормативный правовой акт признан недействующим»⁷. Придание решению о признании нормативного правового акта недействующим обратной силы – по меньшей мере в отношении административных истцов – было обусловлено тем, что иное «обесценивал[о] бы само право на обращение в суд с административным иском, лишил[о] бы стимулов к защите своих прав всеми не за-

⁴ Аналогичные положения содержались и в его предшествующем постановлении, см. п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда России от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1).

⁵ Абзац шестой п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50.

⁶ См., напр.: решение Кемеровского областного суда от 23 июня 2022 г. по делу № 3а-151/2022; решение Суда Ев-

рейской автономной области от 17 мая 2022 г. по делу № 3а-2/2022; решение Московского городского суда от 10 сентября 2019 г. по делу № 3а-4551/2019; решение Московского городского суда от 20 августа 2019 г. по делу № 3а-3416/2019.

⁷ Пункт 1 резолютивной части постановлений Конституционного Суда России от 6 июля 2018 г. № 29-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 29. Ст. 4529) и от 11 января 2019 г. № 2-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 3. Ст. 279).

прещенными законом способами... подрывал[о] бы доверие к судебной системе и правосудию в целом, а также ставил[о] бы... лицо [чье право нарушено спорным нормативным правовым актом] в неравное положение по сравнению с теми, кто будет испытывать на себе положительное воздействие указанного решения в дальнейшем, не приложив собственных усилий к устранению из правового поля незаконного нормативного правового акта»⁸. Примечательно, что аргумент о недопустимости лишения тяжущихся стимула добиваться изменений в правовом регулировании считается ключевым при решении вопроса о распространении на них результатов нормативных изменений [1, р. 193; 2, р. 1085–1086].

Далее, суды признают нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия, если на его основе *не осуществлялась* «реализация прав граждан и организаций»⁹. Иными словами, акт не должен фактически порождать правовые последствия. Логика таких решений понятна, но далеко не безупречна: суды толкуют возможность признания нормативного правового акта, который применялся и служил основанием для реализации прав граждан и организаций, недействующим на будущее время¹⁰ – как *необходимость* признавать нормативный правовой акт, который, наоборот, не применялся, недействующим со дня его принятия. Хотя здравый смысл подсказывает, что в таких ситуациях, напротив, целесообразно признавать нормативный правовой акт недействующим на будущее время, ибо в прошлом оно не произвело негативного эффекта.

Нельзя не обратить внимание на любопытный пример, когда нормативный правовой акт признавался недействующим со дня его принятия в связи с тем, что он был принят в той же редакции, что и акт, который ранее признавался недействующим со дня вступления судебного решения в законную силу¹¹. Этот пример показывает, что признание норматив-

ного правового акта недействующим со дня его принятия необходимо для того, чтобы обеспечить запрет правотворческому органу преодолевать судебное решение о признании его акта недействующим путем повторного принятия такого же акта (ч. 3 ст. 216 КАС России). Невозможность в такой ситуации признать нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия открывала бы простор для злоупотреблений и создавала бы предпосылки для отрицания общеобязательности судебных решений.

Некоторые суды связывают возможность признания нормативного правового акта недействующим со дня его принятия с ограниченным сроком его действия¹². В частности, речь идет об актах, в которых устанавливаются те или иные элементы налогообложения, а потому момент утраты актом юридической силы увязывается с началом соответствующих налоговых периодов¹³.

Важные разъяснения относительно возможности признания нормативного правового акта недействующим со дня его принятия содержатся в п. 40 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50, который обязывает суды признавать акт недействующим с момента его принятия, если было допущено нарушение порядка его принятия и введения в действие. Среди прочего это касается нормативных правовых актов, которые: не прошли государственную регистрацию, притом что такая регистрация является обязательной; не были опубликованы в предусмотренном порядке¹⁴; были приняты с нарушением компетенции¹⁵ и т. д. Руководствуясь этими положениями, суды признают нормативные правовые акты, принятые с нарушением нормотворческой процедуры, недействующими со дня принятия, причем «вне зависимости от реализации права гражданином на основании данных нормативных правовых актов»¹⁶. Следовательно, согласно позиции Пленума Верховного Суда России само по себе

⁸ Абзац шестой п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 6 июля 2018 г. № 29-П и абзац седьмой п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 11 января 2019 г. № 2-П.

⁹ См., напр.: решение Московского городского суда от 17 апреля 2020 г. по делу № 3а-3872/2020; решение Верховного Суда Республики Башкортостан от 28 июля 2021 г. по делу № 3га-961/2021; решение Оренбургского областного суда от 11 мая 2022 г. по делу № 3а-855/2022.

¹⁰ См. абзац третий п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда России 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».

¹¹ См., напр., решение Ставропольского краевого суда от 9 июня 2022 г. по делу № 3а-284/2022.

¹² См., напр., решение Кемеровского областного суда от 1 июля 2022 г. по делу № 3а-127/2022.

¹³ См., напр., решение Брянского областного суда от 22 июня 2022 г. по делу № 3а-798/2022.

¹⁴ См., напр.: решение Верховного Суда России от 17 мая 2021 г. № ВКАПИ21-5; решение Кемеровского областного суда от 23 июня 2022 г. по делу № 3а-158/2022.

¹⁵ См., напр., решение Амурского областного суда от 28 февраля 2022 г. по делу № 3а-35/2022.

¹⁶ Решение Томского областного суда от 26 октября 2021 г. по делу № 3а-228/2021.

нарушение процедуры принятия нормативного правового акта влечет его ничтожность.

Наконец, суды признают нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия, когда оспариваемый акт утрачивает силу на момент рассмотрения дела¹⁷. Такая позиция, видимо, объясняется желанием избежать нарушения правовой логики: бессмысленно объявлять недействующим то, что уже не действует.

2.2. Дата, когда оспариваемый нормативный правовой акт вошел в противоречие с актом большей юридической силы

В этой рубрике можно выделить две самостоятельные ситуации. С одной стороны, возможна ситуация, когда спорный нормативный правовой акт изначально был правомерным, однако утратил право на существование ввиду издания нормативного правового акта большей юридической силы, который содержит положения, несовместимые со спорным нормативным правовым актом либо его отдельными положениями. В таких ситуациях точкой отсчета, естественно, будет выступать момент, когда начинает действовать акт большей юридической силы. В принципе на это ориентирует и Пленум Верховного Суда России, отмечая, что «если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны не действующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить».

С другой стороны, возможна ситуация, когда нормативный правовой акт меньшей силы принят позднее вышестоящего акта. Тогда, по мнению Пленума Верховного Суда России, дисквалификация допустима «со дня вступления в силу оспариваемого акта».

Таким образом, мы видим, что Пленум Верховного Суда России различает момент принятия нормативного правового акта и момент его вступления в силу. Однако имеет ли это принципиальное значение для нормоконтрольной деятельности? Представляется, что, поскольку нормативный правовой

акт влечет правовые последствия только с того момента, когда начинает действовать, нет особой разницы, признаётся ли акт недействующим со дня его принятия или со дня вступления в силу.

2.3. Дата вступления решения суда в законную силу

В практике нормоконтрольной деятельности, осуществляемой посредством административного судопроизводства, наиболее распространенным является подход, согласно которому нормативный правовой акт признаётся недействующим со дня вступления решения суда в законную силу. Принимая соответствующие решения, суды опираются на абзац третий пункта 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50 и исходят из того, что оспариваемый нормативный правовой акт применялся и на основе его положений реализовывались права и свободы граждан и организаций¹⁸. Такой подход встречается в подавляющем большинстве проанализированных решений. Попытаемся разобраться, насколько разумен такой подход.

Хотя в самом Постановлении Пленума Верховного Суда России не раскрывается, почему необходимо придерживаться обозначенного подхода, можно предположить, что это обусловлено целым рядом соображений, которые обобщенно представлены Конституционным Судом России в Постановлении от 6 июля 2018 г. № 29-П. Признавая не лишённой конституционных оснований возможность пересмотра вступивших в силу судебных актов по новым обстоятельствам, только если соответствующий нормативный правовой акт признаётся недействующим со дня его принятия, Конституционный Суд России указывает, что такой подход согласуется его правовыми позициями: «о придании обратной силы судебным актам с учетом недопустимости произвольного вторжения в сферу действия принципа стабильности вступивших в законную силу судебных актов (Постановление от 19 марта 2010 г. № 7-П), о применимости к ним общих принципов действия норм права во времени, в пространстве и по кругу лиц (Постановление от 21 января 2010 г. № 1-П) и об обязан-

¹⁷ См., напр., решение Приморского краевого суда от 10 июня 2022 г. по делу № 3а-269/2022.

¹⁸ См., напр.: решение Архангельского облсуда от 18 марта 2019 г. № 3а-162/2019; решение Архангельского облсуда от 6 февраля 2019 г. № 3а-85/2019; решение Ставропольского краевого суда от 2 августа 2019 г. № 3а-212/2019; решение Ставропольского краевого суда от 19 апреля 2019 г. № а-124/2019; решение Верховного суда Чувашской Республики от 13 мая 2021 г. по делу № 3а-129/2021; решение

Верховного суда Чувашской Республики от 14 марта 2019 г. по делу № 3а-3/2019; решение Самарского областного суда от 19 февраля 2019 г. по делу № 3а-4/2019; решение Кемеровского областного суда от 11 мая 2021 г. по делу № 3а-86/2021; решение Томского областного суда от 25 декабря 2020 г. по делу № 3а-38/2020; решение Саратовского областного суда от 12 июля 2022 г. по делу № 3а-317/2022 и др.

ности судов действовать лишь в рамках конституционно обусловленной компетенции без вмешательства в исключительную компетенцию законодателя и Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 11 апреля 2000 г. № 6-П и от 27 января 2004 г. № 1-П), а также не противоречит решениям Европейского Суда по правам человека, ориентирующим на необходимость уважения принципа правовой определенности и недопущение неограниченного расширения оснований преодоления *res judicata*, которыми могут быть лишь существенные нарушения, свидетельствующие о ненадлежащем отправлении правосудия (постановления от 24 июля 2003 г. по делу «Рябых против России», от 18 ноября 2004 г. по делу «Праведная против России» и др.)»¹⁹.

Конечно, приведенные соображения свидетельствуют о необходимости ограничения возможности пересмотра вступивших в законную силу судебных решений, которые основаны на незаконном нормативном правовом акте²⁰. Между тем представляется, что данную позицию нельзя считать безусловной, ибо бывают ситуации, когда угроза указанным ценностям отсутствует, а значит, нет никаких оснований терпеть действие порочных нормативных правовых актов, которые к тому же нарушают права и свободы граждан.

Однако прежде чем переходить к разбору подобных случаев, принципиально важно взглянуть на ситуацию, когда суд констатирует, что коллизия между нормативными правовыми актами имеет место изначально, но устраняет действие порочного нормативного правового акта только на будущее время, с общеправового ракурса. В чем смысл нормативной модели, отдающей предпочтение призна-

нию незаконного нормативного правового акта недействующим со дня вступления решения суда в законную силу – без возможности пересмотра основанных на этом акте правоприменительных решений? По сути, это есть ни что иное, как временный отказ от строгой иерархии нормативных правовых актов, поскольку содержание соответствующего правоотношения сознательно определяется актом, обладающим меньшей юридической силой, и это признаётся абсолютно правомерным. Разумеется, делается это для защиты конституционных ценностей, прежде всего принципа правовой определенности, который в обозначенном контексте перевешивает принцип правового государства. Следовательно, если ценности, которые защищались бы путем признания нормативного правового акта недействующим только на будущее время, отсутствуют, то отказ придавать решению суда о признании акта недействующим обратную силу с неизбежностью нарушает принцип правового государства.

Подобный концептуальный подход также заставляет усомниться в оправданности распространения общих принципов действия норм права во времени²¹ на результаты нормоконтрольной деятельности. Дело в том, что между ординарной правотворческой деятельностью и судебным нормоконтролем есть существенное различие. Когда правотворческий орган признаёт свой акт утратившим силу, он тем самым не признаётся в отступлении от обязательных для него нормативных требований, а лишь реализует свое полномочие в сфере нормативно-правового регулирования, в то время как при признании судом нормативного правового акта недействующим всегда констатируется, что состояние законно-

¹⁹ Абзац четвертый п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 6 июля 2018 г. № 29-П.

²⁰ К уже обозначенным соображениям можно добавить такие ценности, как справедливость, правомерные ожидания и даже принцип разделения властей [2, р. 1075, 1084–1087]. С другой стороны, в пользу ретроактивности можно привести аргумент к эффективности, который акцентирует внимание на важности максимально широкого опосредования общественных отношений нормами должного качества [2, р. 1088]. О сложности нахождения оптимального баланса между конкурирующими ценностями свидетельствует то, что подходы к ретроактивности судебных решений в том же американском праве постоянно колеблются [3, р. 41–62; 4, р. 1082–1103]. При этом Верховный суд США предлагает широкий спектр критериев в зависимости от категории дел [5, р. 816–832]. Действительно, трудно предложить универсальную формулу ретроактивности, если учитывать всё многообразие правоотношений и име-

ющиеся в них нюансы. Достаточно посмотреть на дискуссии, которые возникают в связи с обозначением пределов ретроактивности нормативных положений, содержащихся в судебных решениях, когда речь заходит о брачно-семейных отношениях [6, р. 423–442], отношениях, связанных с уплатой профсоюзных взносов [7], и т. д.

²¹ По общему правилу, нормативные правовые акты действуют на будущее время. Соответственно, для «пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений по новым обстоятельствам на основании изменившихся впоследствии законодательных норм» требуется, чтобы законодатель выразил явное и недвусмысленное на то намерение (Определение Конституционного Суда России 10 марта 2022 г. № 492-О // СПС «КонсультантПлюс»). Такому же подходу следуют и в иных правопорядках [8, р. 374]. При этом условия, при соблюдении которых допустимо действие закона с обратной силой, обычно дифференцируются в зависимости от категории споров [9].

сти было нарушено. В этом смысле, если бы право-творческий орган при издании нормативного правового акта не допускал нарушений закона, этот акт *априори* не мог состояться. Это ключевое различие заставляет выступать скорее за то, чтобы по общему правилу незаконные нормативные правовые акты признавались недействующими с момента их принятия, если для сохранения их юридической силы на период, предшествующий вступлению в силу соответствующего судебного решения, отсутствуют конституционно значимые соображения.

Теперь рассмотрим конкретные примеры и попытаемся сформулировать некоторые нормативные подходы. Представляется, что нормативный правовой акт во всяком случае должен признаваться недействующим со дня принятия, когда речь идет об акте, который ухудшает положение граждан в отношениях с государством.

Для наглядности приведем фабулу одного недавнего дела. В конце 2021 г. в Свердловский областной суд было подано административное исковое заявление о признании недействующим пп. 3 п. 1 ст. 4 Закона Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 126-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи, материальной помощи и предоставлении социальных гарантий отдельным категориям граждан в Свердловской области», согласно которому социальное пособие не может быть назначено, если лицо имеет регистрацию по месту жительства в другом субъекте Российской Федерации.

Спорное ограничение начало действовать в Свердловской области с 1 января 2020 г.²² и, по мнению административных истцов, с этого же дня вошло в противоречие с федеральным законодательством. В частности, согласно ч. 2 ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и за-

конами субъектов Российской Федерации. Кроме того, ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» предоставляет гражданину право получать социальное пособие не только по месту жительства, но и по месту пребывания. Положение же регионального закона эту возможность блокирует.

Решением Свердловского областного суда от 24 февраля 2022 г., вступившим в законную силу 22 июня 2022 г.²³, пп. 3 п. 1 ст. 4 Закона Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 126-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи, материальной помощи и предоставлении социальных гарантий отдельным категориям граждан в Свердловской области» признан недействующим с момента вступления судебного решения в законную силу. Определяя момент, с которого спорное законоположение признаётся недействующим, Свердловский областной суд исходил из того, что «оспариваемая правовая норма применялась, порождая правовые последствия»²⁴.

Это решение заставляет усомниться в конституционности КАС России – в той мере, в какой его положения позволяют признавать нормативный правовой акт недействующим на будущее время только лишь потому, что спорный акт применялся и на его основании были реализованы права граждан и организаций, блокируя тем самым возможность восстановления нарушенных прав неопределенного круга лиц на получение социального пособия, притом что признание нормативного правового акта недействующим со дня вступления решения суда в законную силу не требуется для обеспечения принципа правовой определенности либо защиты каких-либо иных конституционных ценностей.

Важной посылкой здесь выступает то, что признание нормативного правового акта недействующим на будущее время не отрицает его содержательной порочности. Суд констатирует, что нормативный правовой акт действительно противоречит акту большей юридической силы, причем с момента своего появления. Но все равно считает допустимым, чтобы этот ничтожный акт производил норма-

²² См. ч. 1 ст. 3 Закона Свердловской области от 21 ноября 2019 г. № 117-ОЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 7.2 Закона Свердловской области «Об оказании государственной социальной помощи, материальной помощи и предоставлении социальных гарантий отдельным категориям граждан в Свердловской области» и статьи 8 и 16 Закона Свердловской области «О внесении изменений в отдельные законы Свердловской области в целях обеспечения

возможности предоставления мер социальной поддержки с использованием Единой социальной карты» (Областная газета. 2019. 23 нояб. № 216 (8758)).

²³ См. апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 22 июня 2022 г. по делу № 66а-596/2022.

²⁴ Решение Свердловского областного суда от 24 февраля 2022 г. по делу № 3а-272/2022.

тивный эффект, хотя правовые предпосылки к тому отсутствуют.

Между тем принцип правового государства *по определению* не может поощрять незаконные нормативные правовые акты. Неслучайно Конституция России обязывает соблюдать законы всех без исключения, в том числе органы государственной власти и их должностных лиц (ч. 2, ст. 15,), а законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (ч. 5, ст. 76). Поэтому в отсутствие конституционно значимых соображений, оправдывающих действие незаконного нормативного правового акта на период, предшествующий принятию судебного решения о признании его недействующим, спорный акт необходимо признавать недействующим со дня принятия. Иное же поощряет пренебрежительное отношение к праву, порождает безнаказанность со стороны органов публичной власти, которые получают возможность легко обходить требования закона, что в конечном счете подрывает доверие граждан к закону и действиям государства.

В пользу придания обратной силы судебному решению, которым признаётся недействующим нормативный правовой акт или его положение, на основе которого осуществляется выплата социальных пособий, свидетельствует то, что на социальную помощь, как правило, претендуют лица, которые находятся в далеко не завидной, а порой и весьма тяжелой жизненной ситуации. Это, в свою очередь, обязывает законодателя, следуя идеям гуманизма²⁵, оказывать нуждающимся полагающуюся социальную помощь. Показательно, что в приведенном деле об оспаривании закона Свердловской области были ограничены социальные права малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан.

Важно заметить, что Конституционный Суд России исходит из недопустимости придания «обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение подчиненной (слабой) стороны в публичном правоотношении», в частности положение гражданина в «пенсионных, жилищных [правоотношениях], [правоотношениях] по предоставлению обеспечения в порядке обязательного социального страхования и др.»²⁶. Представляется, что для полноты картины данная логика должна быть продол-

жена: если придание обратной силы решению суда, констатирующему незаконность нормативного правового акта, улучшает положение слабой стороны в публичном правоотношении, то этой стороне должна быть предоставлена возможность восстановить нарушенные права.

К слову, иной раз приходится слышать довод о том, что признание нормативного правового акта или его положения, лишившего граждан права на получение социальных выплат, недействующим со дня его принятия повлечет за собой непредусмотренные бюджетом расходы. Вряд ли этот аргумент можно рассматривать всерьез, поскольку, во-первых, в обозначенной ситуации бюджет, по сути, неосновательно сберегает денежные средства, причем за счет тех, кто объективно нуждается в социальной помощи. А значит, нельзя вести речь о попытках нажиться на государстве. Во-вторых, следуя этой логике, стоило бы вообще отказаться от самой возможности возмещать вред, причиненный государством, поскольку это всегда влечет за собой расходование бюджета.

Также нужно учитывать, что возможность признания нормативного правового акта, незаконно ограничивающего выплату социальных пособий, недействующим лишь на будущее время не согласуется с конституционной нормой, гарантирующей право каждого «на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 53 Конституции России). Дело в том, что нормативные правовые акты всегда исходят от государства и его органов, а потому выходит, что государство своим же нормативным решением (КАС России) позволяет себе же (в лице судов) объявлять свой же незаконный нормативный правовой акт правомерным и порождающим правовые последствия и тем самым снимает с себя обязанность компенсировать причиненный им же вред. Между тем одним из проявлений принципа правового государства является правило о недопустимости извлечения выгоды из своего незаконного поведения [10, р. 303]. Поэтому государство, нарушающее свои же правила, должно безусловно нести за это ответственность. Это тем более важно в свете того, что Конституционный Суд России вслед за Европейским Судом по правам человека не рассматривает придание судебному ре-

²⁵ См. абзац третий п. 2.3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 12 ноября 2018 г. № 40-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 47. Ст. 7317).

²⁶ Абзац третий п. 3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда России от 17 октября 2017 г. № 24-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 44. Ст. 6569).

шению обратной силы в качестве «нарушени[я] принципа правовой определенности, если это необходимо для обеспечения справедливого правосудия и восстановления нарушенного права»²⁷.

Более того, нормативный отказ обеспечивать ретроактивность решению суда – когда отсутствует необходимость защищать другие конституционные ценности, в том числе стабильность правоотношений, – вносит в правовое регулирование необоснованную дифференциацию. Дело в том, что в настоящее время решение суда о признании нормативного правового акта, который изначально противоречит акту большей силы, недействующим со дня вступления этого решения в законную силу, действует ретроактивно только в отношении административного истца²⁸. Однако лица, которые точно так же, как и административный истец, являлись субъектами правоотношений, опосредованных порочным нормативным правовым актом, но которые не оспаривали его законность в порядке гл. 21 КАС России, автоматически лишаются возможности восстановить свои права: правоприменительное решение, основанное на незаконном нормативном правовом акте, все равно будет считаться правомерным, поскольку порочный акт сохраняет свое действие на соответствующий период времени.

В этом контексте важно учитывать, что гипотетически до вступления в силу судебного решения, признающего нормативный правовой акт недействующим на будущее время, граждане могли воспользоваться таким способом защиты права, как отказ от применения положения акта, противоречащего акту большей юридической силы (ч. 2 ст. 120 Конституции России, ч. 2 ст. 11 ГПК России, ч. 2 ст. 13 АПК России, ч. 2 ст. 15 КАС России, ч. 2 ст. 7 УПК России)²⁹. И с таким доводом суды были вправе согласиться, признав соответствующие правоприменительные решения незаконными. Однако со дня вступления в законную силу судебного решения по делу об оспаривании нормативного правового акта такая возможность полностью блокируется. В результате возникает парадоксальная ситуация, когда решение суда, призванное защищать права и свободы, начинает, напротив, ока-

зывать правоограничивающий эффект. Почему граждане, которые пострадали от незаконного правоприменительного решения, не могут опереться на акт большей юридической силы и в пределах срока исковой давности восстановить нарушенное право? Это тем более странно в свете того, что Пленум Верховного Суда России справедливо указывает, что при выборе применимой нормы «оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты *любого* государственного и иного органа»³⁰.

С точки зрения конституционного принципа равноправия такое различие в обращении не выдерживает критики. В силу того, что правовое регулирование в области социального обеспечения носит адресный характер, как правило, речь идет о правах лиц, которые относятся к одной и той же категории и находятся в сопоставимой жизненной ситуации. Тем не менее эти лица вынуждены *бессмысленно* претерпевать неблагоприятные последствия действия незаконного нормативного правового акта. Представляется, что какие-либо объективные и разумные оправдания такому дифференцированному подходу отсутствуют, а значит, он является дискриминационным.

Чтобы продемонстрировать, что проблема ретроактивности стоит особенно остро в правоотношениях, связанных с социальным обеспечением, приведем еще один пример. Так, в Амурской области оспаривался нормативный правовой акт, регулирующий выплату пенсий по выслуге лет лицам, занимавшим муниципальные должности. Сомнения в законности этого акта возникли ввиду того, что размер пенсии был установлен без учета продолжительности стажа и среднемесячного денежного содержания по замещавшейся должности, с чем суд в итоге согласился: «Федеральное и региональное законодательство устанавливает, что максимальный размер пенсии за выслугу лет подлежит исчислению исходя из размера денежного содержания по занимаемой должности лица, которую он замещал, и продолжительности стажа его службы. Однако оспариваемый нормативный правовой акт установил исчисление предельного размера пенсии за выслугу лет

²⁷ Абзац двенадцатый п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 21 января 2010 г. № 1-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 6. Ст. 699).

²⁸ См. п. 1 резолютивной части постановлений Конституционного Суда России от 6 июля 2018 г. № 29-П и от 11 января 2019 г. № 2-П.

²⁹ В литературе эту процедуру именуют также казуальным нормоконтролем, выделяя его в противовес абстрактному

нормоконтролю [11, с. 557–558]. Некоторые же авторы предпочитают оперировать понятием косвенного нормоконтроля [12, с. 90].

³⁰ Абзац 2 п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда России от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1).

без учета названных выше критериев, ограничившись лишь установлением единого фиксированного максимального размера пенсии для всех лиц, замещавших муниципальные должности, фактически исключив применение предусмотренного той же нормой оспариваемого Положения механизма расчета размера пенсии за выслугу лет»³¹.

Тем не менее нормативный правовой акт признан недействующим лишь на будущее время, в результате чего пострадавшие пенсионеры не смогут рассчитывать на компенсацию недополученных сумм.

Разумеется, нормативными правовыми актами в сфере социального обеспечения дела не ограничиваются. Довольно часто можно встретить решения, в которых признание нормативного правового акта недействующим только на будущее время обосновывается необходимостью «реализации принципа обеспечения стабильности гражданских правоотношений»³². Конечно, эта ценность важна, но и она не абсолютна. Ретроактивность решения суда по делу об оспаривании нормативного правового акта в некоторых случаях допустима и в гражданских правоотношениях.

Наглядный пример – дело, в котором оспаривалась установленная в Карачаево-Черкесской Республике базовая ставка арендной платы для земельных участков, занятых объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенных для ведения сельского хозяйства. Эта ставка равнялась 4 рублям за 1 м² и, как выяснилось, была установлена Правительством Карачаево-Черкесской Республики произвольно, без надлежащего экономического обоснования и в нарушение правил определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности³³. Согласившись с административным истцом, Верховный суд Карачаево-Черкесской Республики признал нормативный правовой акт недействующим.

Определяя момент, с которого акт признаётся недействующим, суд установил, что спорные нормативные положения применялись при заключении договоров аренды, арендаторами по которым являлись двое других граждан, и поэтому признал нормативный правовой акт недействующим со дня вступления

судебного решения в законную силу. И это при том, что в своем решении суд прямо указывает, что спорное нормативное положение «нарушает права граждан, в том числе административного истца»³⁴.

В приведенном примере, безусловно, речь идет о гражданских правоотношениях. Вместе с тем судом не учтено, что получателем арендной платы выступает государство и что ретроактивное действие решения о признании нормативного правового акта недействующим, приводящее к снижению базовой ставки арендной платы, не умаляет, а напротив, защищает права и законные интересы других граждан. Соответственно, в случае неправомерного завышения ставки арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе в нарушение принципа экономической обоснованности, на перерасчет вправе рассчитывать все граждане.

К счастью, Пленум Верховного Суда России по отдельным категориям дел обеспечивает безусловную ретроактивность [13]. Так, например, в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена на поставляемую электрическую и тепловую энергию, а также воду и газ, Пленум Верховного Суда России исходит из того, что «[п]ризнание нормативного правового акта недействующим, в том числе с даты, отличной от дня его принятия, по смыслу статьи 13 ГК РФ, не является основанием для отказа в защите гражданских прав, нарушенных в период действия этого акта». Такая посылка позволила сформулировать предписание, согласно которому 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 акта недействующим...* или зачесть это требование в отношении своих обязательств перед поставщиком...»³⁵. Этот пример показывает, насколько прогрессивным может быть подход к возможности действия судебного решения с обратной силой.

³¹ Решение Амурского областного суда от 2 августа 2021 г. по делу № 3а-63/2021.

³² Решение Томского областного суда от 29 декабря 2020 г. по делу № 3а-41/2020.

³³ См.: Постановление Правительства России от 16 июля 2009 г. № 582 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3821.

³⁴ Решение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 3 февраля 2020 г. по делу № 3а-2/20.

³⁵ Пункт 6 Постановления Пленума Верховного Суда России от 27 декабря 2016 г. № 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).

Нужно отметить, что в литературе изложенный выше подход иногда критикуют, отмечая, что якобы «Верховный Суд РФ переложил бремя возмещения ущерба с публично-правового образования, принявшего незаконный нормативный правовой акт, на поставщика» [14, с. 131]. На самом деле это не так, поскольку в обозначенной ситуации имеет место восстановление *изначально должного* положения. Очевидно, что если бы правотворческий орган не выходил за правовые рамки, то поставщик в конечном счете находился бы в таком же экономическом положении, как и в случае придания решению суда о признании нормативного правового акта недействующим обратной силы. В каком-то смысле это напоминает реституцию, когда осуществляется возврат к положению, которое существовало до нарушения права. Кроме того, если задуматься, поставщик, по сути, получает беспроцентный заем, имея возможность в период до взыскания переплаты или зачета выгодно распорядиться соответствующими денежными средствами. Наконец, позиция Пленума Верховного Суда России оправдывается дополнительным легитимирующим фактором, выражающимся в том, что поставщик в правоотношениях с потребителями является более сильной стороной.

Важность этого постановления Пленума Верховного Суда России подтверждается тем, что суды продолжают признавать нормативные правовые акты, в котором установлены завышенные нормативы оплаты жилищно-коммунальных услуг, недействующими на будущее время. Так, например, Красноярским краевым судом было установлено, что Правительство Красноярского края неправомерно завысило норматив потребления коммунальной услуги по отоплению для двухэтажных многоквартирных жилых домов со стенами из камня, кирпича до 1999 г. постройки в городе Ужур: «О том, что значение показателя n_0 в количестве 254 дней для города Ужура является явно завышенным свидетельствует тот факт, что в соответствии с пунктом 5.1.2 Свода правил «СП 23-101-2004. Проектирование тепловой защиты зданий» (одобрен и рекомендован к применению письмом Госстроя России от 26 марта 2004 г. № ЛБ-2013/9) и таблицей 3.1 «СП 131.13330. 2018. Свод правил. Строительная климатология. СНиП 23-01-99» (утвержден приказом Минстроя Рос-

сии от 28 ноября 2018 г. № 763/пр) продолжительность отопительного периода в городе Ужуре, характеризующегося среднесуточной температурой наружного воздуха 8 °С и ниже (по наблюдениям метеостанции в городе Ачинске), составляет 233 дня»³⁶.

Вместе с тем Красноярский краевой суд предсказуемо признал оспариваемое нормативное положение недействующим на будущее время. Поэтому в отсутствие разъяснений, изложенных в п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда России от 27 декабря 2016 г. № 63, граждане, проживающие в городе Ужур в двухэтажных многоквартирных жилых домах со стенами из камня, кирпича до 1999 г. постройки, не смогли бы рассчитывать на перерасчет стоимости жилищно-коммунальных услуг. Кстати сказать, двумя годами ранее аналогичное решение Красноярский краевой суд принимал в отношении норматива потребления коммунальной услуги по отоплению таких же домов, но со стенами из панелей и также признавал нормативный правовой акт недействующим на будущее время³⁷.

Нужно отметить, что довольно любопытная ситуация возникает при выборе момента признания нормативного правового акта недействующим по мотиву наличия в нем пробела. На первый взгляд кажется, что признание недействующим того, что и так не существует, лишено какого-либо смысла. Однако, как выясняется, в правовосстановительной плоскости такое решение имеет осязаемое практическое значение. Продемонстрируем этот тезис также на конкретном примере.

В Брянской области, как и в приведенном выше деле, рассмотренном Амурским областным судом, оспаривался нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования, которым определяется порядок назначения, выплаты и перерасчета ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим муниципальные должности. Этот акт был признан незаконным, помимо прочего, в связи с наличием в нем пробела, выражающегося в отсутствии положений об индексации пенсий³⁸, обязательность наличия которых следует из актов большей юридической силы. И вновь, в лучших традициях отечественного нормоконтроля, спорные нормативные положения объявляются недействующими лишь с момента вступления решения суда в законную силу.

³⁶ Решение Красноярского краевого суда от 20 октября 2021 г. по делу № 3А-473/2021

³⁷ См. решение Красноярского краевого суда от 23 октября 2019 г. по делу № 3а-590/2019.

³⁸ См. решение Брянского областного суда от 17 марта 2022 г. по делу № 3а-114/2022.

Представляется, что нормативный правовой акт в оспоренной части должен признаваться недействующим со дня его принятия, если обнаруженные в нем пробелы являются незаконными и нарушают права граждан. Иное позволяло бы органам публичной власти безнаказанно нарушать общеобязательные требования путем бездействия. При этом такой подход представляется весьма уместным в контексте того, что «суд вправе возложить на [правотворческий орган]... обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части», если «выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц»³⁹.

По каким еще категориям дел предпочтительно принимать решение о признании нормативного правового акта недействующим со дня его принятия? К ним можно отнести все акты, которые служат непосредственным основанием для привлечения лица к публично-правовой ответственности. Речь, в частности, может идти о законах субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность⁴⁰ с нарушением федерального законодательства, причем не только КоАП России, но и других нормативных правовых актов, обладающих большей юридической силой. Также к этой категории относятся законы, ухудшающие положение налогоплательщиков, – как в части привлечения к налоговой ответственности, так и в части излишней уплаты налогов и сборов⁴¹.

В целом необходимые ориентиры нам дает правовая позиция Конституционного Суда России, высказанная применительно к возможности прида-

ния обратной силы актам толкования, исходящим от высшей судебной инстанции и влекущим пересмотр вступивших в законную силу судебных актов. С конституционной точки зрения это допустимо, если «улучшается положение лиц, привлекаемых к налоговой, административной или иной публично-правовой ответственности, а также в исключительных случаях по делам, вытекающим из гражданских правоотношений, если этого требуют – по своему существу публичные интересы защиты неопределенного круга лиц или заведомо более слабой стороны в правоотношении»⁴².

В завершение данного раздела необходимо рассмотреть еще одно основание, которое обязывает суды признавать нормативный правовой акт недействующим со дня вступления судебного решения в законную силу. Как следует из абзаца четвертого п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50, на будущее время необходимо дисквалифицировать «нормативные правовые акты, которые в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства». Будучи явным отголоском [16, с. 65; 17, с. 41–42] постановлений Конституционного Суда России от 11 апреля 2000 г. № 6-П⁴³ и от 27 января 2004 г. № 1-П⁴⁴, в которых разграничиваются понятия недействительного и недействующего нормативного правового акта, данное разъяснение, по-видимому, продиктовано соображением о недопустимости вторжения судов общей юрисдикции в сферу компетенции Конституционного Суда России при осуществлении судебного нормоконтроля. Однако представляется, что это разъяснение лишено разумных оснований и подлежит исключению, поскольку возможность признания нормативного правового

³⁹ Пункт 37 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50.

⁴⁰ Интересно, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» обеспечивает ретроактивное действие постановления Конституционного Суда России, которым дисквалифицировано нормативное основание для привлечения лица к административной ответственности, «если срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, не прошел либо прошел, но факт привлечения к административной ответственности продолжает порождать для гражданина или юридического лица негативные последствия» (п. 6 ч. 3 ст. 79).

⁴¹ Нужно подумать о целесообразности установления пресекательных сроков для возврата излишне уплаченных

налогов. Учитывая, что на практике речь может идти о многомиллиардных суммах [15, р. 281, 336], их немедленный возврат может подорвать способность государства выполнять свои обязательства. Поэтому, видимо, имеет смысл определить конкретные периоды, в пределах которых возврат излишне уплаченных налогов допустим.

⁴² Абзац шестой пункта 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 21 января 2010 г. № 1-П.

⁴³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 16. Ст. 1774.

⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 5. Ст. 403.

акта недействующим со дня его принятия не создает обозначенного риска.

Как известно, Конституционный Суд России может проверять нормативные правовые акты только на предмет соответствия Конституции России, а потому проверка ординарными судами законности нормативных правовых актов никак не ставит под сомнение исключительность полномочий Конституционного Суда России по осуществлению контроля за конституционностью нормативных правовых актов. При этом признание нормативного правового акта или его части недействующими со дня принятия не сужает и объем возможной конституционно-судебной проверки.

С одной стороны, Конституционный Суд России может объявить нормативный правовой акт, признанный недействующим судом общей юрисдикции, подлежащим действию вопреки решению последнего. Такое полномочие, вытекающее из статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», позволяет признавать нормативный правовой акт подлежащим действию «как не противоречащий Конституции Российской Федерации»⁴⁵. Как показала практика, Конституционный Суд России на основании этого механизма способен реанимировать не только нормативные правовые акты, признанные недействующими судами общей юрисдикции⁴⁶, но даже нормативные правовые акты, признанные недействительными в порядке конституционного судопроизводства⁴⁷. Иными словами, разница между недействительным и недействующим нормативными правовыми актами в действительности оказалась иллюзорной.

С другой стороны, Конституционный Суд России вправе проверить конституционность нормативного правового акта, на соответствие которому суд общей юрисдикции проверял акт меньшей юридической силы и ввиду обнаруженного противоречия признал его недействующим [18, с. 15]. В случае если Конституционный Суд России своим постановле-

нием признаёт нормативный правовой акт большей силы неконституционным, то это постановление может стать новым обстоятельством, влекущим пересмотр решения суда общей юрисдикции о признании акта меньшей юридической силы недействующим (п. 3 ч. 1 ст. 350 КАС России).

В конце концов, чтобы не было даже намека на отрицание соответствующей правовой позиции Конституционного Суда России, ситуацию, когда суд признаёт нормативный правовой акт недействующим со дня принятия, можно рассматривать не как утрату этим актом юридической силы⁴⁸, а как обстоятельство, которое влечет за собой необходимость переоценки содержания правоотношений, основанных на спорном нормативном правовом акте. Это в полной мере согласуется с более поздней правовой позицией Конституционного Суда России, согласно которой «последствием признания судом нормативного правового акта недействующим является его исключение из системы правового регулирования, обеспечиваемое доведением такого решения суда до сведения широкого круга лиц в надлежащем порядке... и возможностью пересмотра в установленных случаях состоявшихся судебных решений, основанных на этом акте»⁴⁹.

Наконец, возможность признания нормативного правового акта недействующим со дня принятия важна для обеспечения повышенных гарантий защиты прав и свобод. Это связано с тем, что спорный нормативный правовой акт может соответствовать Конституции России, но нарушать права граждан, которые предусмотрены актом большей юридической силы, например федеральным законом. В этом случае восстановление прав граждан, нарушенных незаконным нормативным правовым актом, с очевидностью требует, чтобы этот акт был признан недействующим со дня принятия.

Поэтому абзац четвертый п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50, который не позволяет признавать нор-

⁴⁵ См. абзац второй п. 3.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497), Определение Конституционного Суда России от 14 мая 2018 г. № 1118-О (СПС «Консультант Плюс»).

⁴⁶ См.: Постановление Конституционного Суда России от 15 декабря 2003 г. № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

⁴⁷ См. постановления Конституционного Суда России от 2 декабря 2013 г. № 26-П (Собрание законодательства Рос-

сийской Федерации. 2013. № 50. Ст. 6669) и от 6 декабря 2018 г. № 44-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 51. Ст. 8095).

⁴⁸ Хотя отрадно, что в литературе приветствуется более гибкий подход, когда в результате признания нормативного правового акта недействующим со дня его принятия происходит его фактическое аннулирование [19, с. 70].

⁴⁹ Абзац первый п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 6 декабря 2017 г. № 37-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 51. Ст. 7912).

мативный правовой недействующим со дня принятия, если он может стать предметом конституционно-судебной проверки, целесообразно исключить. К сожалению, в судебной практике встречаются случаи, когда нормативный правовой акт признавался недействующим на будущее время только лишь на этом основании⁵⁰.

Примечательно, что в огромной массе дел обнаружился редкий, но любопытный пример, когда суд отказался признавать нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия в силу того, что это «не сможет обусловить восстановление нарушенных прав»⁵¹. В приведенном деле речь шла о незаконности переименования улицы, в связи с чем, как было установлено судом, административные истцы и другие граждане не понесли «материальных расходов»⁵².

Что касается того, как суды подтверждают факт применения оспариваемого нормативного правового акта к неопределенному кругу лиц, то некоторые суды иногда указывают, что нормативный правовой акт не мог не применяться «исходя из [его] значимости и даты принятия»⁵³. Некоторые – прямо ссылаются на конкретные правоотношения, возникшие на основе спорного нормативного правового акта⁵⁴. Однако в подавляющем большинстве случаев специального обоснования суды не приводят.

2.4. Иная определенная судом дата

КАС России позволяет признавать нормативный правовой акт недействующим также с иной определенной судом даты. Этой возможностью суды иногда пользуются, что на практике приводит к принятию порой причудливых решений.

Так, например, Кемеровским областным судом проверялись положения Закона Кемеровской области от 9 июля 2012 г. № 81-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий». Констатируя, что проверяемые нормативные положения противоречат требованиям федерального законодательства с момента появления, суд тем не менее признал их недействующими с 22 ноября 2019 г. – со дня, когда «административным истцам было отказано в согласовании проведения публичного мероприятия, то есть с даты применения к ним оспарива-

емых положений нормативного правового акта»⁵⁵. На такой шаг суд пошел ввиду того, что в период производства по делу оспариваемые положения регионального закона утратили силу.

Вместе с тем, учитывая, что оспоренные положения расширяли перечень мест, где недопустимо проводить публичные мероприятия, и что в правоотношениях по согласованию публичного мероприятия с органами публичной власти граждане выступают слабой стороной, имело смысл признать нормативный правовой акт недействующим в оспоренной части со дня его принятия. Это важно, поскольку не исключено, что с момента вступления в силу и до момента признания судом недействующими спорные нормативные положения могли служить основанием для привлечения граждан к административной ответственности. Избранные же судом темпоральные параметры необоснованно блокируют возможность оспаривания решений о привлечении граждан к ответственности в промежутке между мартом 2018 г. и 22 ноября 2019 г.

3. Заключение

Положения КАС России, определяющие момент признания нормативного правового акта недействующим, нуждаются в уточнении и корректировке. Приходится констатировать, что в нарушение конституционных требований они допускают ситуацию, при которой в правовой системе России, хотя бы ограниченное время, но действует незаконный нормативный правовой акт, который нарушает права неопределенного круга лиц, при том что сохранение действия этого акта не обусловлено какими-либо конституционно значимыми соображениями. Поскольку в правовом государстве должно господствовать нетерпимое отношение к любым незаконным проявлениям, такое положение вещей нельзя признать допустимым.

Законодателю необходимо решить эту проблему. В случае же его бездействия необходимую работу может и должен провести Пленум Верховного Суда России, дав требуемые разъяснения в своем постановлении. Тем более что насущный характер проблемы признают сами судьи, предлагая внести в КАС России изменения, предписав судам

⁵⁰ См., напр., апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда России от 8 октября 2015 г. № АПЛ15-379.

⁵¹ Решение Кировского областного суда от 14 февраля 2020 г. по делу № 3а-47/2020.

⁵² Там же.

⁵³ См., напр., решение Кемеровского областного суда от 30 июня 2022 г. по делу № 3а-102/2022.

⁵⁴ См., напр., решение Томского областного суда от 29 декабря 2020 г. по делу № 3а-41/2020.

⁵⁵ Решение Кемеровского областного суда от 4 февраля 2021 г. по делу № 3а-45/2021.

признавать нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия и одновременно закрепив запрет пересматривать решения, основанные на признанных недействующими нормативных правовых актах, если это повлечет ухудшение положения гражданина [20, с. 35].

Также следует констатировать, что сегодня суды наделены ничем не ограниченной дискрецией в выборе момента, с которого нормативный правовой акт или его часть признаются недействующими. Они мо-

гут решать этот вопрос произвольно, руководствуясь в том числе неправовыми соображениями. Между тем к процессуальным нормам должны предъявляться повышенные требования правовой определенности. И это особенно важно для нормоконтрольной деятельности, которая оказывает непосредственное воздействие на систему действующего правового регулирования. Данное обстоятельство также свидетельствует о необходимости оперативного внесения соответствующих изменений в КАС России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ghatan G. J. The Incentive Problem with Prospective Overruling: A Critique of the Practice / G. J. Ghatan // *Real Property, Trust and Estate Law Journal*. – 2010. – Vol. 45, № 1. – P. 179–211.
2. Fisch J. E. Retroactivity and Legal Change: An Equilibrium Approach / J. E. Fisch // *Harvard Law Review*. – 1996. – Vol. 110. – P. 1055–1123.
3. Kay R. S. Retroactivity and Prospectivity of Judgments in American Law / R.S. Kay // *The American Journal of Comparative Law*. – 2014. – Vol. 62, no. 1. – P. 37–67.
4. Roosevelt III K. A Little Theory Is a Dangerous Thing: The Myth of Adjudicative Retroactivity / K. Roosevelt III // *Connecticut Law Review*. – 1998. – Vol. 31, no. 3. – P. 1075–1137.
5. Shannon B. S. The Retroactive and Prospective Application of Judicial Decisions / B.S. Shannon // *Harvard Journal of Law and Public Policy*. – 2003. – Vol. 26, no. 3. – P. 811–876.
6. Rhodes C. W. Loving Retroactivity / C. W. Rhodes // *Florida State University Law Review*. – 2018. – Vol. 45, no. 2. – P. 383–442.
7. Tang A., Smith Jr F.O. Can Unions Be Sued for Following the Law / Tang A., F.O. Smith Jr // *Harvard Law Review*. – 2018. – Vol. 132, no. 2. – P. 24–41.
8. Dashjian M. B. The Prospective Application of Judicial Legislation / M. B. Dashjian // *Pacific Law Journal*. – 1993. – Vol. 24, no. 2. – P. 317–400.
9. Krent H. J. The Puzzling Boundary Between Criminal and Civil Retroactive Lawmaking / H. J. Krent // *Georgetown Law Journal*. – 1995. – Vol. 84. – P. 2143–2184.
10. Vaypan G. Good Governance and Property Rights of the State: The Dubovets Case before the European Court of Human Rights and the Russian Constitutional Court / G. Vaypan // *Review of Central and East European Law*. – 2019. – Vol. 44, no. 3. – P. 296–304.
11. Ярков В. В. Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: современное состояние и пути совершенствования / В. В. Ярков, И. Н. Спицин // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. – 2018. – Т. 9, № 4. – С. 554–567.
12. Никитин С. В. Косвенный судебный нормоконтроль: понятие и проблемы реализации / С. В. Никитин // *Журнал российского права*. – 2014. – № 1 (205). – С. 88–101.
13. Степанов В. В. Процессуальные последствия признания недействующим норматива потребления коммунального ресурса (услуги) / В. В. Степанов // *Семейное и жилищное право*. – 2019. – № 2. – С. 47–50.
14. Ильин А. В. Признание судом нормативного правового акта недействующим как основание пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам / А. В. Ильин // *Закон*. – 2018. – № 8. – С. 122–136.
15. Beswick S. Retroactive Adjudication / S. Beswick // *Yale Law Journal*. – 2020. – Vol. 130, no. 2. – P. 276–365.
16. Никитин С. В. Роль правовых позиций Конституционного Суда РФ в развитии судебного нормоконтроля / С. В. Никитин // *Журнал российского права*. – 2011. – № 10. – С. 55–68.
17. Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: сравнительный анализ / А. О. Казанцев // *Российское право: образование, практика, наука*. – 2019. – № 1 (109). – С. 34–44.
18. Немцева В. Б. Законная сила решения суда по делам об оспаривании нормативных актов / В. Б. Немцева // *Арбитражный и гражданский процесс*. – 2010. – № 11. – С. 13–15.

19. 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 / Г. А. Гаджиев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 12. – С. 63–71.

20. Ермаков Э. Ю. Юридические последствия судебного нормоконтроля требуют дальнейшего совершенствования / Э. Ю. Ермаков // Российский судья. – 2020. – № 7. – С. 30–35.

REFERENCES

1. Ghatan G.J. The Incentive Problem with Prospective Overruling: A Critique of the Practice. *Real Property, Trust and Estate Law Journal*, 2010, vol. 45, no. 1, pp. 179–211.
2. Fisch J.E. Retroactivity and Legal Change: An Equilibrium Approach. *Harvard Law Review*, 1996, vol. 110, pp. 1055–1123.
3. Kay R.S. Retroactivity and Prospectivity of Judgments in American Law. *The American Journal of Comparative Law*, 2014, vol. 62, no. 1, pp. 37–67.
4. Roosevelt III K. A Little Theory Is a Dangerous Thing: The Myth of Adjudicative Retroactivity. *Connecticut Law Review*, 1998, vol. 31, no. 3. P. 1075–1137.
5. Shannon B.S. The Retroactive and Prospective Application of Judicial Decisions. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2003, vol. 26, no. 3, pp. 811–876.
6. Rhodes C.W. Loving Retroactivity. *Florida State University Law Review*, 2018, vol. 45, no. 2, pp. 383–442.
7. Tang A., Smith Jr F.O. Can Unions Be Sued for Following the Law. *Harvard Law Review*, 2018, vol. 132, no. 2, pp. 24–41.
8. Dashjian M.B. The Prospective Application of Judicial Legislation. *Pacific Law Journal*, 1993, vol. 24, no. 2, pp. 317–400.
9. Krent H.J. The Puzzling Boundary Between Criminal and Civil Retroactive Lawmaking. *Georgetown Law Journal*, 1995, vol. 84, pp. 2143–2184.
10. Vaypan G. Good Governance and Property Rights of the State: The Dubovets Case before the European Court of Human Rights and the Russian Constitutional Court. *Review of Central and East European Law*, 2019, vol. 44, no. 3, pp. 296–304.
11. Yarkov V.V., Spitsin I.N. Contesting of normative legal acts in court: Procedure de lege lata and ways of improving. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Herald of Saint-Petersburg University. Law*, 2018, vol. 9, no. 4, pp. 554–567. (In Russ.).
12. Nikitin S.V. Indirect judicial normative control: notion and issues of realization. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 1, pp. 88–101. (In Russ.).
13. Stepanov V.V. Procedural consequences of acknowledging invalid the utility resource (service) consumption standard. *Semeinoe i zhilishchnoe parvo = Family and housing law*, 2019, no. 2, pp. 47–50. (In Russ.).
14. Ilyin A.V. Invalidation of regulations as a ground for review of court orders for change in circumstances. *Zakon = Law*, 2018, no 8, pp. 122–136. (In Russ.).
15. Beswick S. Retroactive Adjudication. *Yale Law Journal*, 2020, vol. 130, no. 2, pp. 276–365.
16. Nikitin S.V. The role of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the development of judicial review of normative acts. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 10, pp. 55–68. (In Russ.).
17. Kazantsev A.O. Constitutional review and the review by courts of general jurisdiction: comparative analysis. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka = Russian Law: Education, Practice, Science*, 2019, no. 1, pp. 34–44. (In Russ.).
18. Nemtseva V.B. Legal force of a court decision in cases of contesting normative acts. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and civil proceedings*, 2010, no. 11, pp. 13–15. (In Russ.).
19. Gadzhiev G.A. Regulatory compliance verification combined with tort lawsuits is an effective way to protect the rights of entrepreneurs. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii = Herald of Economic Justice of the Russian Federation*, 2018, no. 12, pp. 63–71. (In Russ.).
20. Ermakov E.Yu. Legal consequences of judicial compliance assessment require further improvement. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2020, no. 7, pp. 30–35. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чирнинов Алдар Мункожаргалович – кандидат юридических наук, ¹ старший научный сотрудник отдела права, ² доцент кафедры конституционного права

¹ *Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук*

² *Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева*

¹ 620108, Россия, г. Екатеринбург, ул. Софьи Ковалевской, 16

² 620066, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

ORCID: 0000-0003-0766-4945

SPIN-код РИНЦ: 8253-1002; AuthorID: 850203

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Aldar M. Chirninov – PhD in Law, ¹ Senior Researcher; ² Associate Professor, Department of Constitutional Law

¹ *Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*

² *Ural State Law University named after V.F. Yakovlev*

¹ 16, Sof'i Kovalevskoi ul., Yekaterinburg, 620108, Russia

² 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620066, Russia

ORCID: 0000-0003-0766-4945

RSCI SPIN-code: 8253-1002; AuthorID: 850203

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Чирнинов А.М. Избирательная ретроактивность: критерии определения момента признания нормативного правового акта недействующим в порядке административного судопроизводства / А.М. Чирнинов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 162–178. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).162–178.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Chirninov A.M. Selective retroactivity: criteria for determining the moment of declaring a law null and void in a Russian administrative judicial proceedings. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 162–178. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).162–178. (In Russ.).