

О кассационном производстве по делам об оспаривании нормативных актов.

В данной статье автор на основе анализа ряд судебных постановлений Верховного Суда РФ поднимает ряд практических проблем и дает свое видение путей их разрешения

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, правовые позиции, кассационное обжалование, оспаривание нормативных актов, гражданский процесс.

В статье И. Медведева «Практика применения статьи 336 ГПК РФ: преждевременный оптимизм», опубликованную в №4 «Арбитражного и гражданского процесса»¹ было приведено Определение кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 8 июля 2008 г. N КАС08-307 в качестве примера игнорирования правовых позиций Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. N 1-П.

Определение кассационной коллегии ВС РФ от 8 июля 2008 г. N КАС08-307 и другие процессуальные акты по данному делу действительно вызвали значительный интерес, который в купе с тем, что данные акты появились в СПС «КонсультантПлюс» и «ГарантМаксимум», позволил сделать несколько более подробный анализ этого акта и предыдущих актов, вынесенных по данному делу.

Производство по делу было инициировано заявлением Ч. о признании частично недействующим пункта 22 Правил пожарной безопасности в Российской Федерации, утвержденных Приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 18 июня 2003 года N 313. Решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2007 года в удовлетворении заявления отказано. Определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 г. кассационное производство по кассационной жалобе Ч. прекращено в связи со смертью кассатора.

После этого граждане М. и М. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой на решение ВС РФ, ссылаясь на то, что нарушены их права как лиц, не привлеченных к участию в деле, вопрос о правах и обязанностях которых был разрешен судом при рассмотрении дела по заявлению Ч. Определением судьи Верховного Суда РФ от 7 марта 2008 г. в

¹ Медведев И.Р. «Практика применения статьи 336 ГПК РФ: преждевременный оптимизм», «Арбитражный и гражданский процесс», №4, 2009

принятии кассационной жалобы отказано по тому основанию, что она подана лицами, не участвующими в деле. Была подана частная жалоба в Верховный Суд. Определением кассационной коллегии ВС РФ от 8 июля 2008 г. N КАС08-307 в удовлетворении частной жалобы было отказано.

В Определении было указано: «Согласно ст. 336 ГПК РФ на решения всех судов в Российской Федерации, принятые по первой инстанции, за исключением решений мировых судей, сторонами и другими лицами, участвующими в деле, может быть подана кассационная жалоба. Исходя из смысла названной нормы закона, субъектами кассационного обжалования являются лица, участвующие в деле, в состав которых входят стороны, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным ГПК РФ, заявители и другие заинтересованные лица. М. и М. не относятся к лицам, имеющим право на подачу кассационной жалобы на указанное выше судебное решение. Однако данное обстоятельство не лишает их возможности отстаивать свои права в надзорном порядке. Поскольку кассационная жалоба подана лицами, не являющимися непосредственными участниками процесса, и не имеющими соответствующих полномочий на обжалование решения суда от имени заинтересованных лиц, то в принятии кассационной жалобы отказано обоснованно. Доводы частной жалобы о том, что судья был не вправе отказать в принятии кассационной жалобы, поданной в защиту своих прав лицом, не привлеченным к участию в деле, несостоятельны и противоречат ст. 336 ГПК РФ. Ссылка в частной жалобе на правовую позицию, изложенную в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. N 1-П, не может служить основанием к отмене обжалованного определения Верховного Суда Российской Федерации, поскольку процессуальные нормы, которыми руководствовался суд при вынесении этого определения, являются действующими и не были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации».

Безусловно, такой вывод не добавляет авторитета судебной системе, поскольку единство судебной системы обеспечивается путем, в том числе, признания обязательности исполнения на всей территории РФ судебных постановлений, вступивших в законную силу. Непризнание обязательным решения Конституционного Суда РФ, поскольку им оспариваемые нормы не признаны

неконституционными,² на наш взгляд, разрушает единство судебной системы и противоречит принципу верховенства права.

Однако, на наш взгляд, Определение кассационной коллегии ВС РФ от 8 июля 2008 г. N КАС08-307 помимо абсолютно некорректного пассажа о необязательности правовых позиций Конституционного Суда РФ, допустил другую значимую ошибку.

По нашему мнению, ошибка заключалась в том, что суд стал рассматривать заявителей кассационной жалоб, именно в качестве лиц, претендующих на то, что оспариваемым решением нарушены их права как лиц, не привлеченных к участию в деле, вопрос о правах и обязанностях которых был разрешен судом при рассмотрении дела по заявлению Ч. Безусловно суд следовал заявленным требованиям, однако в производстве по делам о признании недействующим нормативных правовых актов статус всех лиц, участвующих в деле определяется, как заинтересованные лица. Хотя, можно сказать, что у заявителя особый статус, однако и он должен иметь статус заинтересованного лица. В практике Конституционного Суда РФ заявители в делах о признании недействующим нормативных правовых актов именуется заинтересованные лица.³

В статье 34 ГПК РФ определен состав лиц, участвующих в деле. Лицами, участвующими в деле, являются стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным статьями 4, 46 и 47 настоящего Кодекса, **заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства и по делам, возникающим из публичных правоотношений.**

Учитывая, что решение по делу о признании недействующим нормативных правовых актов может влиять на права, свободы неопределенного круга лиц, то соответственно, любое лицо,

² Об обязательности толкований Конституционного Суда РФ см. нашу статью Султанов А.Р. «Снова о действии во времени актов Конституционного Суда РФ», "Журнал конституционного правосудия", 2008, N 3

³ Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2005 N 244-О «По жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Каревой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьями 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 19.02.2004 N 31-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузина Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации"; Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 N 397-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Еделькина Дмитрия Ивановича на нарушение его конституционных прав статьей 248 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" и др.

полагающее, что решение по делу о признании недействующим нормативных правовых актов вынесено с нарушением закона и оспариваемый правовой акт нарушает его права, может быть признано заинтересованным лицом. Данное лицо имеет право с соблюдением всех процессуальных требований подать кассационную жалобу в качестве заинтересованного лица с целью защиты своих законных интересов, что находится в полном соответствии с положениями ст. 336 ГПК РФ.

Таким образом, ссылка кассаторов на правовые позиции, изложенные в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2006 г. N 1-П была излишней. Если бы, суд в Определении от 8 июля 2008 г. N КАС08-307 указал, на то, что правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в Постановлении от 20 февраля 2006 г. N 1-П, не охватывают вопрос обжалования судебного акта заинтересованными лицами, защищающими их законный интерес, это было бы более правильно. В то же время, у суда возникла бы обязанность проверить соблюдение процессуальных формальностей, в том числе и соблюдения срока на подачу кассационной жалобы. Учитывая, что в тексте определения нет упоминаний о ходатайстве на восстановление срока для кассационного обжалования, можем предположить, что ссылка кассаторов на Постановление Конституционного Суда РФ, от 20 февраля 2006 г. N 1-П могла иметь цель преодолеть проблему пропуска срока для подачи кассационной жалобы.

В Определении кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 8 июля 2008 г. N КАС08-307 есть упоминание о том, что ранее уже кассационное производство по жалобе на решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2007 уже возбуждалось. Первоначально кассационное производство было возбуждено по кассационной жалобе Ч., но Определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 г. N КАС07-677 кассационное производство прекращено в связи со смертью кассатора.

Данный факт, сам по себе интересен, поскольку порождает целый ряд вопросов, на которые, к сожалению, в действующем ГПК РФ прямой ответ мы не найдем. Здесь, мы имеем ответы на вопросы о возможности прекращения кассационного производства без прекращения производства по делу и как влияет смерть заявителя на производство о признании недействующим нормативных правовых актов.

Для того, чтобы все же попытаться их найти проанализируем производство о признании недействующим нормативных правовых актов и рассматриваемое дело с точки зрения процессуальных юридических фактов. Гражданский процесс представляет собой непрерывную цепь процессуальных действий – основных процессуальных юридических фактов, взаимодействующих с множеством других обстоятельств правоорождающего характера.⁴

Рассмотрение процессуальных проблем через разделение рассматриваемой ситуации на последовательность процессуальных юридических фактов может быть хорошим методом разрешения проблемы.

Для возбуждения производства дела о признании недействующим нормативных правовых актов необходим сложный юридический состав.⁵

Гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части (ч.1 ст. 251 ГПК РФ). Для того, чтобы их заявление было принято дело об оспаривании нормативного акта было подведомственно и подсудно суду, которому направлено заявление.

Заявление об оспаривании нормативного правового акта должно соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 131 ГПК РФ, и содержать дополнительно данные о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, о его наименовании и дате принятия; указание, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются этим актом или его частью (ч. 5 ст. 251 ГПК РФ). Причем ссылка на ст. 131 ГПК РФ обязывает заявителя указать, в чем заключается нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов... . Отсюда можно сделать вывод, что для

⁴ Ярков В.В. «Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права», Екатеринбург, 1992, стр. 98

⁵ В данной статье, мы рассмотрели данный вопрос весьма кратко, более подробно см. Коротеев К.Н. «Критерии приемлемости заявлений об оспаривании нормативных правовых актов в российском гражданском процессе» // «Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса» под. ред. дюн, проф. Яркова В.В., №5, 2006, СПб, стр. 259- 271

возбуждения производства может быть достаточно одной угрозы нарушения прав, свобод или законных интересов заявителя, а также указания какие права и свободы неопределенного круга лиц нарушаются оспариваемым актом или его частью.

Законодатель в качестве необходимого процессуального юридического факта указал также отсутствие вступившего в законную силу решения суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, по основаниям, указанным в заявлении.

Крайне важным, является понимание цели производства дела о признании недействующим нормативных правовых актов. В данном производстве цель не только защитить частный интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, но также защитить публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка. Под публичным интересом мы здесь понимаем обязанность государства обеспечивать верховенство права, а также признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2 Конституции РФ).

Причем наличие обязанности защитить публичный интерес существенным образом определяет процессуальные права и обязанности. Наличие публично-правового интереса вводит в состав лиц участвующих в рассмотрении дела прокурора (ч. 2 ст. 252 ГПК РФ). Участие прокурора должно обеспечить поддержание публичного интереса в ходе рассмотрения дела о признании недействующим нормативных правовых актов.

Причем, по нашему мнению, этот публично-правовой интерес, основанный на принципе верховенства права, имеет даже преобладающую роль. Этот вывод основан на том, что хотя юридическим фактами возникновения процессуальных правоотношений являются волеизъявление лица и принятие судьей заявления,⁶ то после того, как состоялось возбуждение дела о признании недействующим нормативных правовых актов, отпадение частного интереса заявителя в виде отказа от заявленного требования, не порождает процессуального юридического факта влекущего прекращение производства по делу (ч. 3 ст. 253 ГПК РФ)⁷.

⁶ Гукасян Р.Е. «Горизонты и ориентиры процессуальной науки», цит. по книге Гукасян Р.Е. «Избранные труды по гражданскому процессу», М., 2008, стр.460

⁷ К сожалению, в практике существуют примеры игнорирования императивных требований ч.3 ст. 251 ГПК РФ, см. подробнее Никитин С. «Лица, участвующие в деле об оспаривании нормативного акта», "Арбитражный и гражданский процесс", 2009, N 4

Равно как и признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, не порождает для суда процессуального юридического факта обязывающего окончить процесс в связи с состоявшимся признанием.

Само по себе заявление об отказе от требований даже в случае принятия такого отказа не создает проблем с рассмотрением дела, поскольку в виду специфики данного дела в процессе участвует лицо, призванное защищать публичный интерес законности – прокурор. Благодаря этому даже выбытие из процесса заявителя в связи с его отказом от требований не нарушает полноценную состязательную процедуру с участием прокурора и лиц, принявших оспариваемый акт. Такой подход, обеспечивает защиту публичного интереса в виде реализации верховенства права, независимо от усмотрения физического лица, которое в силу принципа диспозитивности может отказаться от заявленных требований.

Если отказ от требований не влечет прекращение дела по данному роду дел, то будет ли смерть заявителя основанием для прекращения дела? Однако, если возбуждение производства по делу и находится в определенной зависимости от воли заявителя, то защита публичного интереса в данном деле не должна зависеть от того, что заявитель умер. Не может защита прав и свобод неопределенного круга лиц быть поставлена в зависимость от того, что кто-то умер до окончания процесса. Со смертью заявителя прекращается лишь защита его частного интереса, но публичный интерес, направленный на обеспечение законности и конституционного правопорядка, продолжает существовать. Поэтому положения ст. 220 ГПК РФ предусматривающие прекращение производство по делу в случае, если после смерти гражданина, являвшегося одной из сторон по делу, спорное правоотношение не допускает правопреемство, здесь неприменимы. Оспаривание законности нормативного акта и указание на нарушение им прав и свобод неопределенного круга лиц, порождает контрольные функции суда в проверке действительно ли нормативный акт принят в соответствии с законом и не нарушает ли он прав и свобод человека и гражданина.

Спорные правоотношения⁸ в деле о признании недействующим нормативных правовых актов, включают в себя орган, принявший оспариваемый акт, неопределенный круг лиц на которых

⁸ Подробнее о характере правоотношений при рассмотрении производства об оспаривании нормативных актов см. Замотаева Е.К. «Судебный контроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в РФ», М. 2005, стр.29; Бек О.А. «К вопросу о понятии судебного нормоконтроля» // «Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса» под. ред. дюн, проф. Яркова В.В., №6, 2007, СПб, стр. 222

распространяется данный акт, заявителя, государство в лице прокуратуры, заинтересованной в исключении из правового поля незаконных актов и суд, уполномоченный производить судебный контроль за законностью нормативных актов. Выбытие заявителя из данного субъектного состава не является существенным. В качестве примера доказывающего этот постулат рассмотрим ситуацию, когда после возбуждения производства об оспаривании нормативного акта, заявитель перестал поддерживать свои требования, просто не являясь. В этом случае, суд вправе вынести судебное постановление и без участия заявителя. После того, как было постановлено решение по делу об оспаривании нормативного акта и решение вступило в законную силу, вскрытие обстоятельства, что заявитель умер до вынесения судебного решения, не влечет оснований для пересмотра решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Следующий вопрос – охватывает ли публичный интерес и стадию кассационной проверки акта? По нашему мнению, этот интерес охватывает все стадии производства по данному делу. Поскольку принцип верховенства права предполагает либо признание незаконных актов таковыми, либо наоборот защиту законных актов, путем вынесения суждения об их соответствии законам и тем самым внесение правовой определенности. Смерть заявителя до вступления решения в законную силу не может аннулировать вынесенный акт, поскольку данная смерть не прекращает всех правоотношений возникших в результате возбуждения производства об оспаривании нормативного акта. Поэтому не могут быть применены положения ст. 365 ГПК РФ, это также понимал и Верховный Суд РФ и в Определении N КАС07-677 от 15 января 2008 г. не было ссылок на ст. 365 ГПК РФ. Но Верховный Суд РФ прекратил кассационное производство, мы же полагаем, что однажды начатая процедура по данному роду дел должна быть пройдена до конца. В пользу нашей позиции можно привести тот факт, что в ГПК РФ не предусмотрена процедура прекращения кассационного производства в связи со смертью стороны без прекращения всего производства по делу. Коль скоро суд не увидел основания для прекращения производства по делу, то по нашему мнению, и оснований для прекращения кассационного производства у него не было.

Рассмотрим Определение N КАС07-677 от 15 января 2008 г. более внимательно.

Из Определения видно, что в судебном заседании кассационной инстанции рассматривалось ходатайство представителя заявительницы о приостановлении производства по делу, в связи со

смертью заявительницы и представитель предоставила копию свидетельства о смерти заявителя.

Позволим себе, немного проанализировать этот момент – суд рассматривал ходатайство представителя умершего лица. Честно говоря, этот момент для нас непонятен, единственное разумное объяснение этому это отнесение судом представителя к числу участников судебного производства – самостоятельного субъекта судопроизводства. Действительно существует такая точка зрения, что представитель в гражданском процессе должен обладать правами лица участвующего в деле, но в настоящий момент ГПК РФ не относит представителей к числу лиц, участвующих в деле, и не наделяет представителей процессуальной правоспособностью, все полномочия представителя определяются в доверенности, выдаваемой лицом, участвующим в деле. Причем полномочия по данной доверенности прекращаются вместе со смертью лица, выдавшего ее. Хотя, на наш взгляд, при производстве об оспаривании нормативного акта вполне можно наделить представителя правами участника дела. Так, например, в конституционном судопроизводстве участниками процесса считаются стороны, их представители, свидетели, эксперты, переводчики (с.52 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»). Но этот вывод *de lege ferenda* не давал оснований для рассмотрения в данном конкретном деле ходатайства представителя умершего лица.

Конечно же, это должен был понимать и суд и сам «представитель». Но, тем не менее, представитель ходатайствовал о приостановлении производства по делу до определения правопреемника заявителя поскольку, по мнению представителя, спорное правоотношение допускает правопреемство.

Таким образом, суд был отвлечен от рассмотрения кассационной жалобы и был вовлечен в рассмотрение вопроса о возможности правопреемства в деле об оспаривании нормативного акта.

Соответственно, разрешив для себя вопрос о недопустимости правопреемства, суд, сославшись на положения статей 44 и 220 ГПК РФ, а также на то, что другими лицами решение Верховного Суда РФ не обжаловано, прекратил производство по кассационной жалобе.

Однако, в ГПК РФ установлено одно единственное основание для прекращения кассационного производства – отказ от жалобы (ст. 345 ГПК РФ). Надо отметить, что в АПК РФ законодатель предусмотрел также только такое же основание для прекращения производства по кассационной жалобе (ст.282 АПК РФ).

Из вышеизложенного, можно сделать несколько выводов: поскольку при осуществлении производства по делам о признании недействующим нормативных правовых актов, суд выполняет одновременно функции контроля за законностью нормативных актов, то данная функция должна была быть выполнена таким образом, чтобы действительно не допустить продолжения действия незаконных нормативных актов. Реализация данной функции должна осуществляться с пониманием того, что волеизъявление заявителя имеет значение только на стадии возбуждения производства, в дальнейшем необходимость выполнения функции контроля за законностью нормативных актов, лишает суд возможности прекращать производство по делу, либо по кассационной жалобе. Суд не должен чинить препятствий в доступе к суду второй инстанции всем заинтересованным лицам. В тоже время, безусловно, и сама процедура осуществления данной функции должна быть усовершенствована законодателем.

Султанов Айдар Рустэмович, начальник юридического управления ОАО «Нижекамскнефтехим», судья Третейского энергетического суда, член Ассоциации по улучшению жизни и образования

Опубликовано в Российский судья №1, 2010, С.44-48

© 2009 Султанов Айдар Рустэмович