

УДК 347.12

НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ (НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ) УТРАТИВШИХ СИЛУ, ПРИОСТАНОВЛЕННЫХ И ПРИЗНАННЫХ НЕДЕЙСТВУЮЩИМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда
№ 22-28-01576, <https://rscf.ru/project/22-28-01576/>

О. А. Кузнецова

*Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры предпринимательского права,
гражданского и арбитражного процесса*

*Пермский государственный
национальный исследовательский университет*

614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин

Пермский институт ФСИН России

614012, Россия, г. Пермь, ул. Карпинского, 125

E-mail: grazhdanskoe.pravo@gmail.com

Аннотация: исследуются основания и условия признания недействительными трех видов нормативно-правовых актов с особым темпоральным статусом: актов, утративших юридическую силу, приостановленных актов и признанных судом недействующими актов. Сделан вывод о том, что признание неконституционными утративших силу актов возможно, если они продолжают свое действие на правоотношение с участием заявителя и тем самым продолжают нарушать его основные права и свободы. Допустимо признание неконституционными приостановленных нормативных правовых актов, поскольку они не утрачивают юридическую силу. Обосновывается, что признанные недействующими правовые акты могут быть признаны конституционными в порядке абстрактного нормоконтроля и неконституционными – в порядке конкретного нормоконтроля.

Ключевые слова: темпоральность права; действие нормативно-правовых актов во времени; утрата юридической силы; недействительность нормативных правовых актов.

INVALIDITY (UNCONSTITUTIONALITY) OF INEFFECTIVE, SUSPENDED AND INVALIDATED NORMATIVE LEGAL ACTS

The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research, project No. 22-28-01576, <https://rscf.ru/project/22-28-01576/>

O. A. Kuznetsova

Perm State University

15, Bukireva st., Perm, 614990, Russia

Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia

125, Karpinskogo st., Perm, 614012, Russia

E-mail: grazhdanskoe.pravo@gmail.com

Annotation: the grounds and conditions of invalidation of three types of normative legal acts with a special temporal status are investigated: the acts that lost their effect, suspended acts and acts declared invalid by the court. It is concluded that the recognition of invalid acts as unconstitutional is possible if they continue to affect the legal relationship with the participation of the applicant and thereby continue to violate his fundamental rights and freedoms. It is permissible to recognize suspended normative legal acts as unconstitutional, since they do not lose their legal force. It is proved that legal acts recognized as invalid can be recognized as constitutional by way of abstract norm control and unconstitutional by way of specific norm control.

Key words: temporality of law; validity of normative legal acts over time; loss of legal force; invalidity of normative legal acts.

В первоначальной редакции части 2 статьи 43 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (далее – ФКЗ) устанавливалось правило, согласно которому «в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан»¹.

Из буквального толкования этой нормы следовало, что утрата актом силы до обращения в Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ)

¹ О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) (недействующая редакция) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

являлась безусловным основанием для принятия жалобы к рассмотрению, поскольку, как неоднократно разъяснял КС РФ, конечная цель конституционного судопроизводства при защите конституционных прав заключается в лишении неконституционных правовых актов юридической силы, а решение вопроса о конституционности уже утративших силу правовых норм было бы излишним, не имеет правового значения¹. Эта позиция нашла поддержку и в научной литературе: «Отмена правового акта или утрата им силы лишала производство по делу смысла, поскольку устранялась цель конституционного судопроизводства при оспаривании правового акта – лишение правового акта юридической силы. Конституционный Суд РФ как негативный законодатель утрачивал цель своей деятельности по аннулированию правового акта, с отменой или утратой силы которого исчезал сам предмет спора»².

КС РФ прямо сформулировал два условия, при которых возможна проверка конституционности утратившего силу закона: «если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, нарушены конституционные права и свободы гражданина и если производство по жалобе гражданина начато до момента утраты силы или отмены оспариваемого им закона»³.

При этом если нормативный правовой акт утратил силу после начала рассмотрения дела в КС РФ, то производство не могло быть прекращено, при условии, что действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан. И КС РФ ясно дал по-

¹ Определения Конституционного Суда РФ: от 5 марта 2013 г. № 435-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Круглова Георгия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации»; от 15 июля 2008 г. № 461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Малофеевой Антонины Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 32, 34, 35, 61, 62, 64, 65, 125, 227, 228, 231, 355, 358, 359 и 477 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации»; от 20 окт. 2005 г. № 397-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Морозова Андрея Сергеевича на нарушение его конституционных прав статьей 395 Гражданского кодекса РСФСР и пунктом 2 статьи 57 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик»; от 29 янв. 2009 г. № 61-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Сухарева Александра Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 147 Уголовного кодекса РСФСР и статьей 159 Уголовного кодекса Российской Федерации» и др. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *Тарибо Е. В.* Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта. М.: НОРМА, 2018. С. 112.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 26 янв. 2007 г. № 24-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Скворцова Николая Борисовича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нять, что это правило распространяется только на случаи конкретного нормоконтроля, при абстрактном нормоконтроле факт лишения обжалуемого акта юридической силы как до, так и после начала рассмотрения дела является основанием для прекращения производства по делу: «утративший силу нормативный правовой акт во всяком случае не может быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля»¹.

Впоследствии КС РФ дал расширительное толкование части 2 статьи 43 ФКЗ, допустив рассмотрение вопроса о неконституционности закона не только в том случае, если он утратил силу после начала рассмотрения дела, но и если он утратил силу в период после обращения с жалобой в КС РФ до начала рассмотрения дела².

Более того, КС РФ считал возможным принятие к рассмотрению и жалоб на неконституционность законов, независимо от времени утраты ими юридической силы (в том числе до обращения в КС РФ), руководствуясь только одним критерием – «действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан». При этом такие нарушения КС РФ квалифицировал в следующих случаях:

Во-первых, утратившая силу правовая норма *продолжает действовать* в рамках длящихся правоотношений с участием заявителя³.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 332-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан «О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан»» (абз. 4 п. 2) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 6.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 2011 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и пункта 1 статьи 164 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. В. Костенко» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 4; Определения Конституционного Суда РФ: от 29.05.2012 № 878-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Князева Виктора Викторовича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; от 21 апр. 2011 г. № 507-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; от 17 нояб. 2009 г. № 1541-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куликовских Андрея Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 342-О «По жалобе гражданки Шуклиной Людмилы Викторовны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 1 статьи 3 Закона Магаданской области «О введении в действие на

Во-вторых, утратившая силу норма права *фактически воспроизведена* во вступившем в силу новом правовом акте¹.

В связи с этим не случайно, что впоследствии законодатель вообще отказался от обусловленности возможности конституционного обжалования утративших силу актов датой утраты ими силы. 4 июня 2014 г. редакция статьи 43 ФКЗ была изменена и в качестве одного из оснований для отказа в принятии обращения к рассмотрению был закреплен следующий случай: «4) акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия»². Однако если нормативно-правовой акт продолжает применяться к определенным правоотношениям, значит, он не только действовал в прошлом, но и сохраняет свое действие, хотя и утратил юридическую силу, так как недействующие акты не подлежат применению в принципе.

Таким образом, основным условием признания недействительным (неконституционным) нормативного правового акта, утратившим юридическую силу (причем независимо от времени такой утраты), является продолжение его применения к подлежащему правоотношению, возникшему в период нахождения акта в силе и продолжающемуся на момент вынесения решения Конституционным Судом РФ.

На первый взгляд, может показаться, что факт нарушения конституционных прав заявителя утратившим силу нормативно-правовым актом перестал являться основанием для принятия жалобы к рассмотрению КС РФ.

В научной литературе даже был сделан вывод, что пункт 4 статьи 43 ФКЗ в новой редакции может применяться и в порядке абстрактного нормоконтроля³.

территории Магаданской области единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности» (абз. 2 п. 2) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февр. 1998 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года “О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год” в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов» (абз. 9 п. 1) // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 3.

² О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 1): Федер. конституц. закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23, ст. 2922.

³ *Кряжкова О. Н.* Перемены в российском конституционном правосудии: ожидавшиеся, ожидаемые, неожиданные // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 47.

Цель обращения в КС РФ в порядке абстрактного нормоконтроля – добиться либо утраты юридической силы оспариваемого акта (здесь в этом нет смысла – она уже утрачена), либо сохранения юридической силы через подтверждение его конституционности. Но в последнем случае возвращение юридической силы акту, который признан принявшим его органом утратившим силу, будет являться вмешательством КС РФ в компетенцию такого органа. В пункте 4 статьи 43 ФКЗ, мы полагаем, речь идет о продолжении действия утратившего силу акта на конкретные длящиеся правоотношения с участием заявителя. Г. А. Гаджиев обоснованно заметил, что для конституционного оспаривания утратившего силу закона должно быть «"переживание" этого закона в виде его последствий – нарушения им основных прав»¹.

Возможное нарушение конституционных прав должно учитываться при решении вопроса о принятии к рассмотрению обращения, оспаривающего конституционность утратившего силу акта.

В порядке конкретного нормоконтроля гражданин в принципе может обращаться в КС РФ, если конституционные права и свободы, по его мнению, нарушаются примененным в конкретном деле актом. Следовательно, во взаимосвязи пункта 4 статьи 43 и статьи 96 ФКЗ право на обращение в КС РФ с жалобой о признании недействительным (неконституционным) утратившего юридическую силу акта может быть реализовано при наличии двух условий: 1) заявитель полагает, что таким актом, примененным в его деле, нарушаются его конституционные права и свободы; 2) данный акт *продолжает применяться* к правоотношениям с участием заявителя, возникшим в период нахождения его в силе.

В одних случаях КС РФ, отказывая в принятии к рассмотрению жалоб граждан на неконституционность утративших силу законоположений, не обращал внимание на то, что утративший силу акт *не продолжает применяться*, а ограничивался лишь указанием на то, что оспариваемое заявителем законоположение утратило силу, и на то, что конституционные права заявителя не нарушены².

¹ Гаджиев Г. А. Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: новеллы конституционного судопроизводства 2010 г. // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 26.

² Определение Конституционного Суда РФ от 27 сент. 2018 г. № 2279-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Елаева Эдуарда Максимовича и Разгуса Бернардаса Симо на нарушение их конституционных прав статьей 1.1 Закона Республики Бурятия "О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием Закона Республики Бурятия "О республиканском бюджете на 2016 год"» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В других случаях КС РФ не оценивал наличие признаков нарушения конституционных прав заявителя, но делал вывод о том, что оспариваемый утративший силу акт «более не подлежит применению», и на этом основании не принимал жалобу к рассмотрению¹.

В связи с этим большой теоретической и практической проблемой является определение содержания понятия «*продолжение применения*» нормативно-правового акта к правоотношениям, возникшим в период его нахождения в силе».

Согласно статье 96 ФКЗ право на обращение в КС РФ возможно, если, по мнению заявителя, его конституционные права и свободы нарушены *уже примененным* в его деле нормативно-правовым актом. Если нормативно-правовой акт уже применен в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого до обращения в КС РФ завершено в суде, то каким образом может сохраниться возможность его дальнейшего применения? Будет ли, например, считаться сохранением возможности применения будущее принудительное исполнение судебного акта, принятого на основании нормативно-правового акта, который утратил юридическую силу после вступления судебного акта в законную силу?

В некоторых определениях КС РФ по вопросу о понятии «продолжения применения оспариваемого законоположения» занял следующую позицию: «поскольку положения утратили свою силу, то более они применяться не могут». Однако если утрата юридической силы акта автоматически ведет к невозможности продолжения его применения, то всякий смысл в пункте 4 статьи 43 ФКЗ теряется.

¹ Определения Конституционного Суда РФ: от 26 мая 2016 г. № 1100-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вакорина Никиты Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 376 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; от 26 янв. 2017 г. № 14-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сандыркина Ильи Владимировича на нарушение его конституционных прав частью пятой статьи 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; от 25 февр. 2016 г. № 267-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хлебникова Ивана Александровича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 51 и статьями 377, 388 и 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; от 25 февр. 2016 г. № 266-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каменко Александра Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 376 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; от 20 нояб. 2014 г. № 2670-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Егорова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В каких же ситуациях нормативно-правовой акт утрачивает юридическую силу, но продолжает свое действие на правоотношение?

Известно, что утратившие юридическую силу акты могут сохранять свое ультраактивное действие и на этом основании применяться к делящимся правоотношениям. К примеру, согласно пункту 2 статьи 4 ГК РФ по отношениям, возникшим до введения в действие акта гражданского законодательства, он применяется к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие. Следовательно, к правам и обязанностям, возникшим до введения в действие нового нормативно-правового акта, будет применяться утративший силу старый акт. Если суд применит такой акт в конкретном деле и участвующее в нем лицо сочтет, что акт не соответствует Конституции РФ, то оно вправе обратиться в КС РФ, не нарушая правила пункта 4 статьи 43 ФКЗ. Здесь на момент применения нормативно-правового акта судом общей юрисдикции он уже утратил юридическую силу.

Возможна и другая ситуация, когда на момент вынесения судебного акта примененный нормативно-правовой акт находился в юридической силе: суд применяет его в конкретном деле, а впоследствии, до момента полного исполнения судебного акта, он признается утратившим силу. В этом случае утративший силу нормативный правовой акт продолжает действовать на конкретное правоотношение и его участников до момента исполнения судебного акта, поскольку приставы-исполнители фактически продолжают его применять. Следовательно, и в этом случае до полного исполнения судебного акта утративший силу нормативно-правовой акт может быть обжалован в КС РФ.

Как видим, оба эти случая касаются судебных актов, принятых по искам об исполнении и предполагают такую стадию, как принудительное исполнение.

Что касается судебных актов по искам о признании, которые не предполагают стадию исполнения, то здесь ультраактивное действие примененного в деле нормативно-правового акта, утратившего силу (продолжение его действия на участников конкретного правоотношения), может быть практически бессрочным и, как следствие, бессрочно может сохраняться и нарушение конституционных прав и свобод лица.

Так, гражданка Л. В. Шуклина обратилась в арбитражный суд с иском о признании недействительным решения налогового органа об отказе в признании ее субъектом уплаты единого налога на вмененный доход. Суд, руководствуясь законом субъекта РФ, который впоследствии утратил силу, отказал в удовлетворении иска. Считая закон субъекта РФ не соответствующим Конституции РФ, заяви-

тельница обратилась с жалобой в Конституционный Суд РФ, который заметил, что «в данном случае часть вторая статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не является препятствием к рассмотрению жалобы Л. В. Шуклиной, поскольку оспариваемое ею законоположение, примененное в конкретном деле, в рамках длящихся на его основе налоговых правоотношений с участием заявительницы продолжает действовать»¹.

Здесь мы также видим ультраактивность утратившего силу закона, который продолжает действовать на длящееся правоотношение, которое возникло на его основе и, как следствие, продолжает сохранять правоприменительный эффект нарушения конституционных прав и свобод.

Таким образом, на наш взгляд, продолжение действия утратившего юридическую силу нормативно-правового акта означает его ультраактивное действие на возникшее на его основе длящееся правоотношение с участием заявителя до момента полного исполнения судебного акта, в котором утративший силу акт был применен (для судебных актов об исполнении), либо до момента прекращения нарушения таким актом конституционных прав и свобод заявителя (для судебных актов о признании).

Имеется сложность с пониманием *продолжения применения* утративших силу нормативно-правовых актов, которые были применены в делах о привлечении административно-правовой или уголовно-правовой ответственности. Так, гражданин обратился в КС РФ с жалобой об оспаривании конституционности пункта указа Президента РФ, разрешающего проведение публичных мероприятий, в том числе одиночных пикетов, не связанных с проведением Олимпийских и Паралимпийских игр, в период с 7 января по 21 марта 2014 г. в Сочи только по согласованию с соответствующими государственными органами. Оспариваемое законоположение явилось исключением из пункта 1 статьи 7 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которым проведение одиночных пикетов допускается без каких-либо уведомлений и согласований². Заявитель

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 342-О «По жалобе гражданки Шуклиной Людмилы Викторовны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 1 статьи 3 Закона Магаданской области «О введении в действие на территории Магаданской области единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности»».

² О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2485.

был привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 20.2 КоАП РФ за проведение одиночного пикета 17 февраля 2014 г. возле здания администрации г. Сочи без подачи в установленном порядке уведомления и наказан административным штрафом. КС РФ сделал вывод, что оспариваемый пункт указа подлежал применению в отношении организации и проведения одиночных пикетов на территории г. Сочи только в период с 7 января по 21 марта 2014 г. и «в настоящий момент <...> более применяться не может»¹.

Но всегда ли истечение срока действия акта означает, что он более применяться не может? Ведь в отношении заявителя административное наказание еще могло быть не исполнено. Кроме того, у привлечения к административной ответственности есть и более отдаленные правовые последствия, в частности, лицо, которому назначено административное наказание, будет считаться подвергнутым данному наказанию до истечения одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении наказания (ст. 4.6. КоАП РФ). Не продолжает ли в этом случае утративший юридическую силу нормативно-правовой акт свое действие на правоотношение с участием заявителя и возможное нарушение его прав? Как верно заметил А.В. Должилов, этот вопрос «обуславливает внимание к анализу окончательности как признаку вмешательства в конституционные права»².

На наш взгляд, действие нормативно-правового акта на правоотношения с участием заявителя заканчивается, когда для последнего прекращаются все правовые эффекты и последствия, возникшие из оспариваемого акта. В противном случае нормативно-правовые акты с коротким сроком нахождения в юридической силе, вообще выпадут из сферы конституционного надзора.

В свое время КС РФ в отношении возможности оспаривания в арбитражных судах утративших силу нормативно-правовых актов, в том числе в связи с истечением срока действия, прямо указывал на невозможность прекращения дела, «если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 17 февр. 2015 г. № 266-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хакима Ахмада Джавида Абдулловича на нарушение его конституционных прав пунктом 7 указа Президента Российской Федерации “Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи”» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Должилов А. В. *Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1. С. 80.*

правовыми актами»¹. Комментируя указанную правовую позицию КС РФ, В. В. Ярков заметил, что в таких случаях очевиден «законный интерес заинтересованных лиц в судебной защите применительно к длящимся правоотношениям», вызванный продолжением нарушения прав заявителя «пережившим» правовым актом².

КС РФ ни разу в своей практике не рассматривал обращения о неконституционности приостановленного нормативно-правового акта. Однако поскольку из содержания пункта 4 статьи 43 ФКЗ следует, что проверке подлежит акт, который не был отменен или утратил силу, то буквально препятствий по проверке конституционности приостановленного нормативно-правового акта нет.

Разница между институтами признания нормативного правового акта недействительным (неконституционным) и недействующим неоднократно объяснялась Конституционным судом РФ: «...решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением недействительности закона, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению; как любое судебное решение, оно обязательно к исполнению всеми субъектами, которых оно касается. Лишение же акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства»³.

В отношении нормативно-правовых актов, признанных судом недействующими, КС РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой такие акты не утрачивают юридической силы и могут быть

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

² Ярков В. В. Допустимо ли судебное оспаривание нормативных правовых актов (или их отдельных положений), утративших силу? // Вестник гражданского процесса. 2016. № 2. С. 56.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4. См. также: постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

впоследствии признаны Конституционным судом РФ недействительными (неконституционными) или, наоборот, действительными (соответствующими Конституции РФ). Этот подход нашел поддержку и в правовой доктрине¹.

Заметим, что эта правовая позиция была сформулирована применительно к случаям абстрактного нормоконтроля и случаям, в которых заявителями ставился вопрос не о неконституционности признанных недействующими нормативных актов, а о признании их соответствующими Конституции РФ (действительными, конституционными).

В постановлении от 2 декабря 2013 г. № 26-П КС РФ отметил: «Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, изданный по вопросу, относящемуся к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, может быть проверен также на соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе по запросам органов и лиц, указанных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, если они считают этот нормативный правовой акт не подлежащим действию, как неконституционный, либо подлежащим действию вопреки официально принятому решению высших государственных органов субъекта Российской Федерации (статья 85 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”)»².

В определении от 10 декабря 2002 г. № 284-О КС РФ указал: «Решение суда общей юрисдикции о том, что нормативный акт Правительства Российской Федерации противоречит федеральному закону, не препятствует возможности проверки конституционности как федерального закона, так и нормативного акта Правительства Российской Федерации по инициативе соответствующих органов государственной власти в порядке статьи 125 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает его подлежащим действию»³.

¹ *Кравец И. А.* Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России // Право и политика. 2006. № 8. С. 24.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 2 дек. 2013 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области “О транспортном налоге” в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» (п. 1.2) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 2.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 10 дек. 2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” и статьи 7 Федерального закона “О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации”» (абз. 3 п. 2) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 2.

В силу статьи 85 ФКЗ в порядке абстрактного нормоконтроля запрос в КС РФ о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти допустим, если заявитель считает его либо 1) *не подлежащим действию* из-за неконституционности, либо 2) *подлежащим действию* вопреки официально принятому федеральными органами государственной власти, высшими государственными органами субъектов Российской Федерации или их должностными лицами решению об отказе применять и исполнять их *как не соответствующие Конституции РФ*. Обратим внимание, что, например, из постановления КС РФ от 2 декабря 2013 г. № 26-П следует, что Уставный суд субъекта РФ установил несоответствие оспариваемого нормативного правового акта Уставу субъекта РФ, а не Конституции РФ, однако при рассмотрении вопроса о его конституционности КС РФ не акцентировал внимание на этом обстоятельстве.

Возникает вопрос: имеет ли здравый и юридический смысл обращение с запросами о признании неконституционными признанных недействующими нормативных правовых актов в порядке абстрактного нормоконтроля? Ведь, как следует из статьи 85 ФКЗ, мотив такого обращения заключается в том, что «заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности», т.е. он добивается *недействия* акта, но он уже не действует, так как признан недействующим по решению суда. Безусловно, утрата юридической силы произойдет только при признании недействующего акта неконституционным, но это в большей степени юридико-технический, формальный момент. Следует ли ради него возбуждать конституционное судопроизводство? Нормативно-правовой акт в любом случае не действует и не подлежит применению.

Другой вопрос: какова юридическая судьба акта, признанного судом недействующим и одновременно признанного КС РФ не противоречащим Конституции РФ? Конституционный Суд РФ в отношении темпоральности такого акта определяет, что он: 1) сохраняет юридическую силу (заметим, что он не утрачивал юридическую силу и при признании его недействующим до обращения в КС РФ, поэтому упоминание о таком последствии несколько излишне); 2) признается *действующим*; 3) подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами.

Фактически, вступившее в законную силу решение суда о признании нормативно-правового акта недействующим *«преодолевается»* решением КС РФ о признании его конституционным (не противоречащим (соответствующим) Конституции РФ).

Что касается конкретного нормоконтроля в отношении признанных недействующими нормативных правовых актов, то такие случаи в практике Конституционного Суда РФ не зафиксированы.

В рамках конкретного нормоконтроля, в отличие от абстрактного нормоконтроля, заявители, напротив, могут ставить только вопрос о неконституционности признанного недействующим акта.

Нормативно-правовой акт может быть признан судом недействующим не только со дня его принятия, но и с иной, более поздней, определенной судом даты (ч. 2 ст. 215 КАС РФ). Следовательно, может существовать период, в который акт, признанный впоследствии недействующим, подлежал применению и мог быть применен в конкретном деле. В этом случае конституционность такого признанного недействующим акта будет оспариваться в общем порядке как нормативно-правового акта, *действующего* в определенный временной период. Если нормативно-правовой акт будет признан судом недействующим со дня его принятия (точнее было бы в процессуальном законодательстве указать – со дня его вступления в юридическую силу), то будет ставиться вопрос именно о *неконституционности недействующего акта*.

В признании неконституционным признанного недействующим акта у заявителей в порядке конкретного нормоконтроля есть очевидный интерес: согласно подпункту 3 части 4 статьи 392 ГПК РФ признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд РФ, является основанием для пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу (по новым обстоятельствам). Заметим, что признание нормативно-правового акта недействующим такого процессуального эффекта не дает.

Здесь вновь возникает вопрос о соотношении действия и юридической силы нормативно-правовых актов. Подчеркнем, что главное различие действия и действительности актов КС РФ видит в том, что только недействительность (неконституционность) приводит к утрате юридической силы, а признанный недействующим акт сохраняет юридическую силу. При этом продолжает сохраняться вопрос о необходимости сохранения юридической силы за признанными недействующими актами¹.

¹ См. об этом: Кузнецова О. А. Признание актов, содержащих нормы гражданского права, недействительными и недействующими // Пермский юридический альманах. 2020. № 3. С. 426–427.

Таким образом, вопрос о недействительности (неконституционности) нормативно-правового акта, утратившего силу, может быть поставлен только в порядке конкретного нормоконтроля и при одновременном наличии двух условий: заявитель полагает, что таким актом, *примененным* в его деле, нарушаются его конституционные права и свободы; данный акт *продолжает применяться* к правоотношениям с участием заявителя, возникшим в период нахождения его в силе. Продолжение применения утратившего юридическую силу нормативно-правового акта к правоотношениям означает его ультраактивное действие на возникшее на его основе длящееся правоотношение до момента полного прекращения для заявителя всех правовых последствий, возникших из оспариваемого акта. По делам об исполнении такой момент всегда ограничен моментом полного исполнения судебного акта.

Возможно признание недействительным (неконституционным) приостановленного нормативно-правового акта, поскольку он хотя и является временно не действующим, но не признается утратившим юридическую силу.

В порядке абстрактного нормоконтроля признанный недействующим нормативно-правовой акт может быть признан только *конституционным*, что влечет три последствия: сохранение его юридической силы, признание его действующим, признание его подлежащим применению. Решение суда общей юрисдикции о признании такого акта недействующим «преодолевается» решением КС РФ о признании его конституционным.

В порядке конкретного нормоконтроля признанный недействующим нормативно-правовой акт может быть признан только *неконституционным*.

Библиографический список

1. *Гаджиев Г. А.* Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: новеллы конституционного судопроизводства 2010 г. // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 17–26.
2. *Должиков А. В.* Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1. С. 80–112.
3. *Кравец И. А.* Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России // Право и политика. 2006. № 8. С. 23–37.

4. *Кряжкова О. Н.* Перемены в российском конституционном правосудии: ожидавшиеся, ожидаемые, неожиданные // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 41–51.

5. *Кузнецова О. А.* Признание актов, содержащих нормы гражданского права, недействительными и недействующими // Пермский юридический альманах. 2020. Вып. 3. С. 420–429.

6. *Тарибо Е. В.* Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта. М.: НОРМА, 2018. 256 с.

7. *Ярков В. В.* Допустимо ли судебное оспаривание нормативных правовых актов (или их отдельных положений), утративших силу? // Вестник гражданского процесса. 2016. № 2. С. 44–64.