

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI 10.24412/2227-7315-2023-2-116-128

УДК 340.132.3

О.А. Кузнецова

МЕХАНИЗМЫ НАЧАЛА, ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ, ВОССТАНОВЛЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ДЕЙСТВИЯ ВО ВРЕМЕНИ ПРАВОВЫХ НОРМ*

Введение: правовое регулирование общественных отношений возможно только внутри физического времени, которое непосредственно влияет на темпоральность права и правовых норм. Права и обязанности субъектов могут быть правомерно и эффективно реализованы в условиях действующих норм права, определить которые призваны механизмы начала, приостановления, восстановления и прекращения их действия. **Цель:** охарактеризовать механизмы начала, приостановления, восстановления и прекращения действия правовых норм во времени на основе их систематизации и классифицирования. **Методологическая основа:** исследование проведено на основе общеправового диалектического и системного подхода, использованы общенаучные и специально-юридические методы познания. Формально-догматический метод и метод юридического толкования использованы для выявления нормативно-правовых механизмов начала, приостановления, восстановления и прекращения действия правовых норм и их систематизации. Применялись методы правового моделирования, мыслительного правового эксперимента и классифицирования. **Результаты:** выявлены и описаны механизмы начала, приостановления, восстановления и прекращения действия правовых норм во времени, произведена их систематизация и классифицирование. **Выводы:** механизмы начала и прекращения действия правовых норм зависят от вступления их в юридическую силу и утраты ими юридической силы. Правовые нормы начинают действие с даты вступления их в силу (в срок) либо с более ранней даты (досрочно). Обоснованы механизмы срочного, досрочного и просроченного прекращения действия правовых норм. Приостановление действия правовых норм может быть аутентичным и субординационным. Восстановление (возобновление) действия правовых норм возможно в отношении приостановленных нормативных правовых актов (во вне-

© Кузнецова Ольга Анатольевна, 2023

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса (Пермский государственный национальный исследовательский университет), профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин (Пермский институт ФСИН России); e-mail: grazhdanskoe.pravo@gmail.com

© Kuznetsova Olga Anatolyevna, 2023

Doctor of Law, Professor, Department of Business Law, Civil and Arbitration Procedure (Perm State University), Professor, Department of Civil Law (Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia)

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

судебном и судебном порядке) и нормативно-правовых актов, признанных судом недействующими (только в судебном порядке).

Ключевые слова: действие норм права во времени, юридическая сила правовых норм, утрата юридической силы, перспективное действие правовых норм, ретроактивное действие правовых норм, ультраактивное действие правовых норм, темпоральность права.

O.A. Kuznetsova

MECHANISMS FOR COMMENCEMENT, SUSPENSION, RESTORATION AND TERMINATION OF LEGAL NORMS IN TIME

Background: legal regulation of social relations is possible only within physical time, which directly affects the temporality of law and legal norms. The rights and obligations of subjects can be lawfully and effectively implemented in the conditions of existing norms of law, which are designed to determine the mechanisms of commencement, suspension, restoration and termination of their action. **Objective:** to characterize the mechanisms of initiation, suspension, restoration and termination of legal norms in time based on their systematization and classification. **Methodology:** the study was conducted on the basis of general philosophical dialectical and systematic approach, general scientific and special legal methods of knowledge were used. Formal-dogmatic method and the method of legal interpretation were used to identify normative-legal mechanisms of the beginning, suspension, restoration and termination of legal norms and their systematization. Methods of legal modeling, thought legal experiment and classification were used. **Results:** the mechanisms of initiation, suspension, restoration and termination of legal norms in time were identified and described, their systematization and classification were made. **Conclusions:** the mechanisms of commencement and termination of legal norms depend on their entry into legal force and loss of legal force. Legal norms begin to take effect from the date of their entry into force (on time) or from an earlier date (early). Mechanisms of urgent, early and delayed termination of legal norms are justified. Suspension of legal norms can be authentic and subordinate. The restoration (resumption) of legal norms is possible with regard to suspended normative legal acts (in extrajudicial and judicial order) and normative legal acts recognized by the court as invalid (only in judicial order).

Key-words: action of legal norms in time, legal force of legal norms, loss of legal force, prospective action of legal norms, retroactive action of legal norms, ultraactive action of legal norms, temporality of law.

Объективное право способно регулировать общественные отношения и выполнять все свои функции при условии, что оно содержит действующие правовые нормы, подлежащие применению. При наличии огромного нормативно-правового массива и его постоянном и, нередко, сверхсрочном и бессистемном увеличении, не всегда просто определить — действует ли выбранная правовая норма на спорное отношение или нет. Это предопределяет значимость и актуальность специальных научных разработок таких аспектов действия правовых норм, как начало, приостановление, восстановление и прекращение. В научной литературе справедливо отмечается, что такие специальные процедуры, как введение в действие, приостановление, возобновление и прекращение действия нормативно-правовых актов не корректируют сам нормативно-правовой акт, но вносят существенные преобразования в систему законодательства, ввиду чего должны быть квалифицированы в качестве самостоятельных правотворческих механизмов [1, с. 96]. Эти механизмы функционируют за границами законот-

ворческого процесса, который заканчивается обнародованием акта, но в рамках законотворческой технологии [2, с. 21–22].

По общему правилу правовые нормы вводятся в действие со дня вступления их в юридическую силу — это так называемое в юридической науке перспективное действие нормы [3; 4 с. 40–53]. Однако есть случаи досрочного введения в действие, когда закону придается обратное, ретроактивное действие. Таких примеров немало и прежде всего такое действие свойственно нормам права, которые устраняют или смягчают юридическую ответственность или иным образом улучшают правовое положение субъекта правоотношения. В других случаях законодатель вправе придать правовым нормам обратное действие.

К сожалению, в правовой доктрине нередко смешиваются понятия юридической силы и действия закона (правовых норм). Правовая норма обладает юридической силой с момента вступления в силу и до ее утраты — это формально-юридический момент существования нормы. Календарные даты нахождения нормы права в юридической силе, как правило, легко определимы. Юридическая сила всегда дает норме такие свойства, как общеобязательность и принудительность. Действие правовых норм распространяет эти свойства на будущие или прошлые периоды времени и существующие в них правоотношения. Именно поэтому возможны ситуации, когда находящиеся в юридической силе правовые нормы не действуют или, наоборот, утратившие юридическую силу нормы права действуют.

В отношении вступления нормативно-правового акта в силу действуют, главным образом, две основные модели: перспективная и ретроактивная. При перспективной модели действие нормативно-правового акта распространяется только на те отношения, которые возникли со дня вступления акта в силу. Иная концепция присуща «ретроактивной» модели вступления нормативно-правового акта в силу: действие акта распространяется на отношения, возникшие до дня его вступления в юридическую силу.

В научной литературе было высказано мнение о наличии «отсроченного» действия правовых норм, при котором они вводятся в действие позже, чем вступают в силу. Так, М.Н. Семякин отмечает, что в некоторых случаях законодатель принимает решение о «сдвиге» во времени действия отдельных норм права в сравнении со сроком вступления в силу всего акта в целом. Дата вступления этих отдельных норм права приурочена к моменту, который наступит в будущем [5, с. 272]. Пример такого «отсроченного» действия правовых норм имеется и в законотворческой практике: в ст. 29 ФЗ от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» установлено, что «1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования. 2. Абзацы второй, третий, четвертый, пятый, шестой и седьмой пункта 2 статьи 9 настоящего Федерального закона вводятся в действие с 1 января 2000 года»¹.

На наш взгляд, ситуация, при которой правовые нормы находятся в юридической силе, но еще не начали действовать, в практическом смысле недопустима. В то же время совершенно допустима ситуация, при которой нормы одного и того акта вступают в силу в разное время: одни раньше, другие позже, в конкретную указанную в законе дату. Однако действие и тех и других может быть

¹ См.: Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 141; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.

как перспективным, так и ретроактивным. Наличие «отсроченного» действия правовых норм опасно и с точки зрения разрешения темпоральных коллизий, когда подлежит применению правовая норма, вступившая в силу позже: правоприменителю пришлось бы использовать еще недействующую, хотя и находящуюся в силе, правовую норму [6, с. 20–33].

Таким образом, имеется только два темпоральных механизма начала действия правовых норм. Первый механизм, именуемый «срочным» или «перспективным», предполагает начало действия правовых норм с даты их вступления в законную силу. Второй темпоральный механизм, именуемый «досрочным» или «ретроактивным», предполагает начало действия правовых норм с более ранней даты, чем дата их вступления в законную силу.

Можно выделить механизмы срочного, досрочного и просроченного прекращения действия правовых норм.

Срочное прекращение правовых норм означает, что они прекращают свое действие в связи с утратой ими юридической силы. В теоретико-правовой доктрине нет единства мнений по вопросу об основаниях утраты юридической силы. Помимо таких, относительно бесспорных оснований утраты нормативно-правовым актом юридической силы, как истечение срока и признания утратившим силу, выделяют также следующие основания: прекращение действия акта, отмена акта, принятие нового акта, устаревание акта и др. [7, с. 407; 8, с. 511; 9, с. 85–87].

Действующее законодательство позволяет выделить следующие основания для утраты нормами права юридической силы.

1. Истечение срока нахождения в юридической силе. Это основание для утраты юридической силы традиционно называют «истечением срока действия акта», а в нормативно-правовых актах используют следующую юридико-техническую формулу «настоящий акт вступает в силу с ДД.ММ.ГГ. и действует до ДД.ММ.ГГ.»¹. С учетом нетождественности понятий «юридическая сила» и «действие» акта с лингвистических и содержательных позиций точнее было бы это основание для утраты юридической силы называть «истечение срока нахождения в юридической силе», поскольку даже утративший силу нормативно-правовой акт может продолжать свое ультраактивное действие на уже возникшие и продолжающиеся правоотношения. Такое основание для утраты юридической силы используется нормотворцами крайне редко, большинство правовых норм находятся в силе бессрочно.

2. Признание утратившими силу органом, который принял содержащий их акт. Это наиболее распространенное основание для утраты юридической силы нормативно-правовым актом или его отдельными положениями.

3. Признание недействительными (неконституционными) при несоответствии Конституции РФ. Важно отметить, что правовой статус «недействительного

¹ См., например: Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» вступил в силу с 1 сентября 2020 г. и действует до 1 января 2025 г. (ч. 1 ст. 28) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 29, ст. 4499. До 21 декабря 2025 г. действует Постановление Правительства РФ от 12 октября 2021 г. № 1738 «О сроках перехода субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на использование сведений, содержащихся в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации, в целях, определенных пунктом 3 части 2 статьи 4 Федерального закона „О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации“, на переходный период» (п. 3) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 42, ст. 7150.

(неконституционного) акта» может быть присвоен только нормативно-правовому акту, о котором идет речь в ст. 125 Конституции РФ. При этом субъектом, уполномоченным на признание акта неконституционным, является только Конституционный суд РФ. После такого признания он автоматически утрачивает юридическую силу согласно ч. 6 ст. 125 Конституции РФ и абз. 3 ст. 79 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»¹.

4. Признание недействующими на территории РФ актов и правовых норм СССР и правотворческих органов, прекративших существование.

5. Отмена Президентом РФ актов Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ².

6. Отмена Правительством РФ актов федеральных органов исполнительной власти. По поводу этого основания утраты юридической силы следует отметить, что в ныне действующем ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» отсутствует указанное полномочие, однако оно сохранилось в Регламенте Правительства Российской Федерации³, а также в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (далее по тексту также — Правила НПА)⁴. В ранее действовавшем ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» правомочие отменять акты федеральных органов исполнительной власти было прямо закреплено за Правительством РФ⁵.

При утрате юридической силы мы можем говорить о срочном (в значении «в срок» утраты силы) прекращении действия правовых норм, при котором дата утраты силы совпадает с датой прекращения действия. При несовпадении указанных дат, действие правовых норм следует квалифицировать либо как досрочное, либо как просроченное.

Действие правовых норм может быть прекращено досрочно, т.е. до утраты ими юридической силы. Такой механизм досрочного прекращения действия правовых норм имеет место в двух случаях.

Во-первых, при вступлении в юридическую силу правовых норм, которые регулируют то же самое отношение и которым законодатель придал обратное (ретроактивное) действие. В этом случае, правовые нормы прекратят свое действие не в срок утраты ими юридической силы, а раньше — с даты, с которой начнется

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5045.

² См.: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ч. 9 ст. 5) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

³ См.: «Правительство в целях осуществления контроля за исполнением Конституции Российской Федерации, федеральных законов, международных договоров Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и решений Правительства ... принимает решения об отмене или о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти...» // Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (в ред. от 30 июня 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 23, ст. 2313.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в ред. от 2 июня 2022 г.) (п. 4.1) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33, ст. 3895.

⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.) (абз. 7 ст. 12) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2017. № 1 (ч. I), ст. 3 (утратил силу).

ретроактивное действие новых правовых норм. Так, ст. 1085–1094 Гражданского кодекса РФ вступили в силу 1 марта 1996 г. с обратным действием — на отношения по причинению вреда жизни и здоровью гражданина, имевшего место в период с 1 марта 1993 г. до 1 марта 1996 г., если причиненный вред остался невозмещенным¹. Таким образом, досрочно прекратилось действие на указанные правоотношения находившегося в этот период в юридической силе раздела III «Обязательственное право» Гражданского кодекса РСФСР, утвержденного Законом РСФСР от 11 июня 1964 г. «Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР»².

Во-вторых, при признании судом правовых норм недействующими. В этом случае действие правовых норм прекращается досрочно постольку, поскольку соответствующий акт либо его некоторые положения вступают в противоречие с аналогичными нормативными предписаниями, имеющими большую юридическую силу. Порядок соответствующей процедуры регламентирован нормами процессуального законодательства (гл. 21 КАС РФ и гл. 23 АПК РФ). По этому поводу Конституционный суд РФ дал дополнительные разъяснения следующего характера: несмотря на то что нормативно-правовой акт признается недействующим со дня вступления в силу соответствующего решения суда, юридическая сила такого акта сохраняется до тех пор, пока принявший его орган не признает этот акт утратившим силу³. Это обстоятельство, в частности, предопределило доктринальную дифференциацию юридической силы по такому критерию, как «статус нормативно-правового акта». Так, дихотомическую классификацию образуют такие виды юридической силы, как юридическая сила действующего акта и юридическая сила недействующего акта [10, с. 10]. Сохранение недействующего акта в юридической силе предполагает, что принявший его орган впоследствии вправе такой акт изменить или признать утратившим силу. Кроме того, признанный недействующим нормативно-правовой акт может быть признан неконституционным в порядке конкретного нормоконтроля либо конституционным в порядке абстрактного нормоконтроля [11, с. 83–84].

Фактически при признании акта недействующим мы также имеем дело с досрочным прекращением его действия, до утраты им юридической силы. Согласно ч. 1 ст. 216 КАС РФ в случае признания судом нормативного правового акта недействующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты. Верховный суд РФ разъяснил, что

¹ См.: Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. от 11 июня 2021 г.) (абз. 2 ст. 12) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 411; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4228.

² См.: Закон РСФСР от 11 июня 1964 г. «Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР» (в ред. от 21 марта 1991 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24, ст. 406 (утратил силу).

³ См. абз. 5 п. 7 Постановления Конституционного суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 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: «...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».

суд, в зависимости от обстоятельств дела, может указать одну из трех дат прекращения действия акта.

Первая дата — день вступления в силу нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой. Эта дата актуальна для тех ситуаций, в которых момент вступления в силу оспариваемого акта датируется более ранним днем, чем акт, обладающий большей юридической силой, которому признаваемый недействующим акт или его часть стали противоречить.

Вторая дата — это день вступления в силу оспариваемого акта. Указанный случай применим к тем ситуациям, в которых сначала вступил в силу акт, обладающий большей юридической силой, которому противоречит оспариваемый акт либо его часть, а затем этот оспариваемый акт.

Третья дата — дата вступления в законную силу решения суда, содержанием которого является признание акта недействующим. Этот третий случай отличается тем, что до момента принятия соответствующего судебного решения нормативно-правовой акт применялся и оказывал соответствующий регулятивный эффект на права и обязанности граждан и юридических лиц¹.

Стоит заметить, что подобная вариативность подвергается критике. В научной литературе предлагается нормативно предусмотреть правило следующего содержания: во всех случаях обнаружения нормативного правового акта, противоречащего другому акту, обладающему большей юридической силой, датой прекращения этого акта следует признать день принятия оспариваемого акта [12, с. 35].

Однако с таким предложением трудно согласиться, поскольку принятие акта — это далеко не последняя стадия нормотворческого процесса, за которой следуют как минимум такие обязательные стадии, как официальное опубликование и вступление в юридическую силу. Признать акт недействующим целесообразно с момента начала его действия, который может как совпадать с моментом вступления его в силу, так и возникать до вступления его в силу (при ретроактивности), либо с иного момента, указанного судом. В любом случае признанные недействующими правовые нормы прекратят свое действие досрочно, до утраты ими юридической силы.

Просроченное прекращение действия правовых норм имеет место, когда их действие продолжается и после утраты ими юридической силы, за ее пределами, до прекращения соответствующих правоотношений.

На правоотношения или права и обязанности, вытекающие из правоотношения, возникшие до утраты правовой нормой юридической силы, она продолжает действовать ультраактивно после утраты силы. К примеру, если утратившие юридическую силу правовые нормы предусматривали более мягкую юридическую ответственность или лучшее правовое положение лица по сравнению с вновь вступившими в силу правовыми нормами, то на конкретное правоотношение сохраняется действие утративших силу правовых норм. В соответствии с п. 2 ст. 4 Гражданского кодекса РФ на права и обязанности, возникшие до вступления в силу нового нормативно-правового акта, будет действовать утративший силу старый акт, содержащий нормы гражданского права.

¹ См.: Постановление 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» (п. 38) // Бюллетень Верховного суда РФ. 2019. № 2.

Просроченное действие правовых норм имеет большое значение для договорных правоотношений, в которых условия заключенного договора сохраняют силу, если в период, следующий после даты возникновения обязательственного правоотношения, был принят закон, который предусматривает иные обязательные для сторон требования, чем те, что действовали до его принятия (п. 2 ст. 422 ГК РФ). В.В. Витрянский назвал это правило «приоритетом договора над законом» [13, с. 98]. В этом случае законодательство, утратившее юридическую силу, действует ультраактивно, но только в отношении тех договорных обязательств, вступление в которые было осуществлено в преддверии принятия соответствующего нормативно-правового акта. Это ультраактивное действие совпадает по времени со сроком течения соответствующего обязательства: после его прекращения и действие акта прекратится. Верховный суд РФ, объясняя общее темпоральное правило, запрещающее обратное действие закона в отношении уже заключенных договоров, неоднократно подчеркивал, что споры, возникающие из обозначенных договоров, следует рассматривать, руководствуясь редакцией ГК РФ, действовавшей ранее, а также соответствующей этой редакции практикой применения указанных норм (п. 2 ст. 4, абз. 2 п. 4 ст. 421, п. 2 ст. 422 ГК РФ)¹. Однако лучше указать на то, что необходимо руководствоваться законом, «ранее находившимся в силе», а не «ранее действовавшим», поскольку, на спорное отношение он продолжает ультраактивно действовать, и именно поэтому суд вправе его применить. Следует помнить о том, что недействующий закон применению не подлежит.

Существует два механизма приостановления действия правовых норм: аутентичное (приостановление органом, который принял эти нормы) и субординационное (приостановление вышестоящим органом).

Аутентичное приостановление действия правовых норм доступно любому нормотворцу², каких-либо нормативных правил или оснований для аутентичного приостановления нормативных правовых актов нет. В научной литературе выделены следующие критерии приостановления действия закона: возникновение ситуаций «крайней необходимости», введение компенсационного механизма, сбалансированность политической целесообразности и конституционно-правовой

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» (в ред. от 22 июня 2021 г.) (п. 83) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 45 «О некоторых вопросах разрешения споров о поручительстве» (п. 54) // Российская газета. 2021. 15 янв.; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 апреля 2019 г. № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (п. 28) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 7; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2020): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25 ноября 2020 г. (п. 31); Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25 декабря 2019 г. (п. 7) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 7. и др.

² См., например: Федеральный закон от 25 февраля 2022 г. № 25-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об акционерных обществах“ и о приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2022. 1 марта; Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений статьи 4 Федерального закона „О прожиточном минимуме в Российской Федерации“» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 50, ч. III, ст. 8416; Указ Президента РФ от 1 февраля 2021 г. № 59 «О приостановлении действия отдельных положений указов Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 6, ст. 961 и др.

необходимости, соблюдение принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства [14, с. 48–49].

Субординационное приостановление действия правовых норм относится к полномочиям Президента РФ в отношении актов органов исполнительной власти субъектов РФ и уполномоченных органов государственной власти РФ или субъекта РФ в отношении муниципальных правовых актов в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ¹. Следует также отметить, что в абз. 2 п. 4.1. Правил НПА есть упоминание о полномочии Правительства РФ приостанавливать действие актов федеральных органов исполнительной власти по предложению Министерства юстиции РФ.

Часть 2 ст. 85 Конституции РФ содержит право Президента РФ следующего содержания: если обнаружен акт органа исполнительной власти субъекта РФ, вступающий в противоречие с Конституцией РФ и федеральными законами, международными обязательствами РФ или нарушающий права и свободы человека и гражданина, то при таких обстоятельствах Президент РФ вправе приостановить действие соответствующего акта на период, пока необходимое решение не будет принято соответствующим судом. Важно заметить, что инициатором подобного приостановления может выступить Правительство РФ, у которого в соответствии с ч. 6 ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» есть полномочие — внесение Президенту РФ соответствующего предложения. Такой механизм приостановления действия правовых норм вполне объясним как необходимостью обеспечения вертикальных публичных правоотношений, так и наличием у Президента РФ статуса гаранта Конституции РФ и прав и свобод человека и гражданина.

В описанном выше случае необходимо принятие Указа Президента РФ, которым приостанавливается действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ. Примечательно, что такой орган не имеет правомочий издать другой акт с аналогичным предметом регулирования: в описанной ситуации он вправе лишь издать акт, отменяющий действие того, который Указом Президента РФ был приостановлен, либо внести в него необходимые, в силу сложившихся обстоятельств, коррективы². Заметим, что отмена нормативно-правового акта возможна только до вступления его в юридическую силу, поэтому, здесь, скорее всего, идет речь о признании приостановленного акта утратившим силу.

В конце 90-х – начале 2000-х Президент РФ неоднократно использовал свое право на приостановление действия нормативных правовых актов исполнительных органов субъектов РФ³. В последние годы практика реализации этого права

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 14 июля 2022 г.) (ч. 1 ст. 48) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2022. № 29 (ч. III), ст. 5238.

² См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 21 декабря 2021 г.) (ч. 2 ст. 29) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2021. № 52 (ч. I), ст. 8973.

³ См., например: Указ Президента РФ от 7 февраля 2001 г. № 132 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 22 апреля 2000 г. № 76 „Об упразднении Государственного комитета Республики Ингушетия по связи” и Постановления Правительства Республики Ингушетия от 20 мая 2000 г. № 192 «Об учреждении государственного унитарного предприятия „Управление электрической связи Республики Ингушетия”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 7, ст. 627; Указ Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № 1620 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 30 мая 1994 г. № 83 „О

отсутствует. С.А. Авакьян, рассматривая президентское право на приостановление актов, заметил, что «Президенту РФ обычно не приходится прибегать к названному средству, обычно в рабочем порядке конфликты по поводу актов разрешаются» [15, с. 47].

Следует также отметить право Конституционного суда РФ в случаях, не терпящих отлагательства, обращаться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта до завершения рассмотрения дела Конституционным судом Российской Федерации (абз. 2 ст. 42 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»). Однако правом приостанавливать действие нормативно-правовых актов ни Конституционный суд РФ, ни иные суды не наделены.

В литературе было высказано мнение о возможности приостанавливать не вступившие в юридическую силу нормативно-правовые акты: «В таком случае речь идет о приостановлении введения в действие. <...> Отсрочка предполагает возможность подготовки субъектов к введению в действие нормативного правового акта» [16, с. 21]. Приостанавливать действие следует только у вступивших в юридическую силу актов, а подготовить субъектов правоотношений к новому регулированию можно путем отдаления даты вступления в силу. В этом случае не возникнет необходимости в таком инструменте, как «приостановление введения в действие».

Восстановление (возобновление) действия правовых норм может быть внесудебным и судебным.

Во внесудебном порядке орган, который принял акт о приостановлении действия нормативного правового акта, изданного им, вправе признать акт о приостановлении действия утратившим силу. Кроме того, действие такого акта возобновляется и при истечении срока приостановления его действия.

В отношении актов, приостановленных в субординационном порядке, в научной литературе было высказано мнение о возможности разрешения этой ситуации только в судебном порядке [17, с. 72; 18, с. 31]. Однако действие приостановленного в таком порядке акта может быть возобновлено и при внесении в него принявшим органом необходимых изменений.

Возобновление действия нормативно-правового акта является не только обратной стороной его приостановления [19, с. 15], поскольку в судебном порядке может быть возобновлено действие как приостановленных, так и признанных судом недействующими нормативно-правовых актов.

Возобновление действия приостановленного нормативно-правового акта возможно в случае обращения органа исполнительной власти субъекта РФ в суд и принятия судом решения о соответствии изданного акта Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации (ч. 3 ст. 29 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Подобное решение может быть принято Конституционным судом РФ в порядке абстрактного нормоконтроля в соответствии с абз. 1 ст. 85 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»: запрос о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти допустим, в част-

мерах по ограничению миграции в Республику Адыгея» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 38, ст. 3777; Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 607 «О приостановлении действия некоторых постановлений, принятых администрацией Воронежской области» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 18, ст. 2116 и др.

ности, если заявитель считает его «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 [нормативные акты] как не соответствующие Конституции Российской Федерации».

Нормативно-правовой акт, даже признанный по решению суда недействующим, может быть оценен с позиции соответствия Конституции РФ в рамках абстрактного нормоконтроля. В Определении от 10 декабря 2002 г. № 284-О Конституционный суд РФ сформулировал следующую позицию: «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 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации, если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает его подлежащим действию»¹.

Если признанный судом недействующим или приостановленный нормативный правовой акт будет признан КС РФ не противоречащим Конституции РФ, то действие такого акта восстанавливается (возобновляется).

Заметим, что приостановленный или признанный недействующим нормативно-правовой акт может получить статус «недействительного (неконституционного)» в рамках конкретного нормоконтроля. Принятие такого решения относится к компетенции Конституционного суда РФ. В рассмотренном случае такой акт утрачивает юридическую силу и прекращает свое действие.

Муниципальные нормативные правовые акты, в том числе признанные недействующими или приостановленные, предметом конституционного контроля не являются. На наш взгляд, органы местного самоуправления при несогласии с решением вышестоящего органа о приостановлении действия акта вправе оспаривать такое решение в рамках административного судопроизводства.

Таким образом, вступившие в юридическую силу правовые нормы начинают действовать либо в срок (со дня вступления в юридическую силу), либо досрочно — ретроактивно (с более ранней даты). Законодатель не должен допускать отсроченного действия правовой нормы — с более поздней даты, чем дата вступления в силу, — поскольку это не только не имеет правового смысла, но и препятствует разрешению темпоральных коллизий. Правовые нормы прекращают свое действие либо в день утраты ими юридической силы (срочно), либо до (досрочно) или позже (просрочено) этой даты. Досрочное прекращение действия правовых норм имеет место при ретроактивности вновь вступивших в силу норм права либо при признании судом нормативно-правового акта или его отдельных положений недействующими. Если правовая норма продолжает свое действие и после утраты ею юридической силы, то такое ультраактивное действие прекратится в момент прекращения соответствующего правоотношения. Приостановление действия правовых норм от-

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 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.

носится к прерогативе органа, принявшего соответствующие нормы права, либо в случаях, предусмотренных законом, — вышестоящего органа. Приостановленный нормативно-правовой акт возобновляет свое действие по одному из трех оснований: либо по истечению срока приостановления, либо по решению органа, принявшего акт, либо по решению суда. В судебном порядке также может быть восстановлено действие нормативно-правового акта, признанного судом недействующим, при установлении его соответствия Конституции РФ.

Библиографический список

1. Бахвалов С. О теоретических основах приостановления и продления действия нормативных правовых актов и о практике прекращения их действия // Хозяйство и право. 2007. № 8. С. 95–103.
2. Бахвалов С.В. Законодательная технология: некоторые проблемы теории и методологии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. 30 с.
3. Бахрах Д.Н. Действие норм права во времени. Теория, законодательство, судебная практика. М.: Норма, 2004. 224 с.
4. Бахрах Д.Н. Конституционные основы действия правовой нормы во времени // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 40–53.
5. Семякин М.Н. Источники российского гражданского права: проблемы теории и практики. М.: Юрлитинформ, 2010. 351 с.
6. Голубцов В.Г. Темпоральные коллизионные нормы как юридические средства преодоления временных противоречий между правовыми нормами // Российский юридический журнал. 2022. № 1(142). С. 20–33.
7. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Норма: ИНФРА-М, 2022. 640 с.
8. Алексеев С.С. Проблемы теории права (по изданию 1973 г.) // Собрание сочинений: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. 781 с.
9. Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2 ч.). М.: Статут, 2003. 831 с.
10. Ларина Е.А. Юридическая сила как общеправовой феномен: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. 30 с.
11. Кузнецова О.А. Недействительность (неконституционность) утративших силу, приостановленных и признанных недействующими нормативно-правовых актов // Пермский юридический альманах. 2022. № 5. С. 81–96.
12. Ермаков Э.Ю. Юридические последствия судебного нормоконтроля требуют дальнейшего совершенствования // Российский судья. 2020. № 7. С. 30–35.
13. Витрянский В.В. Некоторые итоги кодификации правовых норм о гражданско-правовом договоре // Кодификация российского частного права / под ред. Д.А. Медведева. М.: Статут, 2008. 336 с.
14. Снежко О. Приостановление действия закона как правоограничивающий феномен // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 1 (68). С. 45–52.
15. Авакьян С.А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 40–47.
16. Фролов А.А. Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. 32 с.
17. Леоненко Н.Т. Феномен «живой конституции» и статус главы государства // Российский юридический журнал. 2019. № 3. С. 63–74.
18. Красинский В.В. Механизмы государственной интеграции в федеративных государствах // Современное право. 2017. № 10. С. 28–37.

19. *Ельцова Т.С.* Действие во времени нормативных правовых актов и актов официального нормативного толкования: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. 23 с.

References

1. *Bakhvalov S.* On the Theoretical Foundations of Suspension and Extension of Regulatory Legal Acts and on the Practice of Termination of Their Validity // *Economy and Law*. 2007. No 8. P. 95–103.
2. *Bakhvalov S.V.* Legislative Technology: Some Problems of Theory and Methodology: extended abstract dis. ... cand. of law. N. Novgorod, 2006. 30 p.
3. *Bakhrakh D.N.* The Effect of the Norms of Law in Time. Theory, Legislation, Judicial Practice. Moscow: Norma, 2004. 224 p.
4. *Bakhrakh D.N.* Constitutional Foundations of the Legal Norm in Time // *Journal of Russian Law*. 2003. No 5. P. 40–53.
5. *Semyakin M.N.* Sources of Russian Civil Law: Problems of Theory and Practice. Moscow: Yurlitinform, 2010. 351 p.
6. *Golubtsov V.G.* Temporal Conflict-of-Law Rules as Legal Means to Overcome Temporary Contradictions Between Legal Rules // *Russian Juridical Journal* 2022. No 1. P. 20–33.
7. *Theory of State and Law: Course of Lectures* / ed. by N.I. Matuzov, A.V. Malko. Norma: INFRA-M, 2022. 640 p.
8. *Alekseev S.S.* Problems of the Theory of Law // *Collected works*. In 10 vol. Moscow: Statute, 2010. Vol. 3: Problems of the Theory of Law: Course of Lectures. 781 p.
9. *Meyer D.I.* Russian Civil Law (in 2 vol.). Moscow: Statut, 2003. 831 p.
10. *Larina E.A.* Legal Force as a General Legal Phenomenon: extended abstract of dis. ... cand. of law. Saratov, 2021. 30 p.
11. *Kuznetsova O.A.* Invalidity (Unconstitutionality) of Ineffective, Suspended and Invalidated Normative Legal Acts // *Perm Legal Almanac*. 2022. No 5. P. 81–96.
12. *Ermakov E.Yu.* Legal Consequences of Judicial Compliance Assessment Require Further Improvement // *Russian Judge*. 2020. No. 7. P. 30–35.
13. *Vitryansky V.V.* Some Results of the Codification of Legal Norms on a Civil Contract // *Codification of Russian Private Law* / ed. by D.A. Medvedev. Moscow: Statut, 2008. 336 p.
14. *Snezhko O.* Suspension of the Law as a Law-Limiting Phenomenon // *Comparative Constitutional Review*. 2009. No 1 (68). P. 45–52.
15. *Avakyan S.A.* Head of The Russian State and Regional Government Structures: Experience and Interaction Issues // *Constitutional and Municipal Law*. 2017. No 11. P. 40–47.
16. *Frolov A.A.* Suspension of Regulatory Legal Acts in Modern Russia: extended abstract of dis. ... cand. of law. N. Novgorod, 2005. 32 p.
17. *Leonenko N.T.* The Phenomenon of a “Living Constitution” and the Status of the Head of State // *Russian Juridical Journal*. 2019. No 3. P. 63–74.
18. *Krasinsky V.V.* Mechanisms of State Integration in Federal States // *Modern Law*. 2017. No 10. P. 28–37.
19. *Yeltsova T.S.* The Effect of Normative Legal Acts and Acts of Official Normative Interpretation in Time: Problems of Theory and Practice: extended abstract dis. ... cand. of law. N. Novgorod, 2010. 23 p.