

А. В. Винницкий, И. Н. Харинов
Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева
(Екатеринбург)

НЕРАСКРЫТЫЙ ПОТЕНЦИАЛ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ В СВЕТЕ ЗАКОНА ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЯХ

Реформа системы обязательных требований в России, получившая наименование «регуляторной гильотины», – одно из самых заметных и обсуждаемых за последние годы преобразований в сфере государственного регулирования экономики. Квинтэссенцией реформы стали принятие безусловно прогрессивного Закона № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях», а также модернизация соответствующего массива нормативных требований.

Авторы статьи на основании исторического анализа приходят к убеждению, что с указанного момента сформировалась достаточная основа для полноценной проверки содержания (качества) нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования в сфере экономической деятельности. Результаты правотворческой деятельности органов-«регуляторов», которая в части разработки обязательных требований приобретает отдельные черты правоприменительной деятельности, могут и должны стать предметом содержательного судебного нормоконтроля с точки зрения соответствия принципам и стандартам, закрепленным в Законе об обязательных требованиях. В связи с этим авторы прогнозируют формирование отдельной категории судебных споров, инициируемых заинтересованными субъектами регулируемой деятельности, – споров об оспаривании обязательных требований по правилам административного судопроизводства.

Ключевые слова: обязательные требования, «регуляторная гильотина», качество нормативных правовых актов, правотворческие правоотношения, общерегулятивные правоотношения

Для цитирования

Винницкий А. В., Харинов И. Н. Нераскрытый потенциал судебного нормоконтроля в свете Закона об обязательных требованиях // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 6. С. 82–94. DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_82.

УДК 342.9

DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_82

Введение

Исследованию модернизированного института обязательных требований посвящено уже заметное число научно-экспертных исследований [Ноздрачев 2022а; Стахов 2021; Ермолова 2022] и тематических мероприятий [Ноздрачев, Стародубова 2021]¹.

¹ См. также: Круглый стол «Прокрустово ложе» обязательных требований в экономической сфере» в рамках XVI Ежегодных научных чтений памяти профессора С. Н. Братуся на тему «Устойчивый экономический рост и право» // URL: <https://izak.ru/institute/events/obzor-kruglogo-stola-prokrustovo-lozhe-obyazatelnykh-trebovaniy-v-ekonomicheskoy-sfere/> (дата обращения 30.12.2022); II Международная научно-практическая

Одним из наиболее значимых аспектов реформы системы контрольно-надзорной деятельности, по нашему убеждению, выступают систематизация и формализация правил нормотворчества, а именно правил разработки обязательных требований. Теперь, несмотря на редкие и лишенные приемлемого обоснования мнения отдельных исследова-

конференция «Управление через право» на тему: «Разрешительная деятельность в механизме государственного управления» // URL: <https://admin-sc.ru/archives/2608> (дата обращения 30.12.2022); Круглый стол «Реформа системы обязательных требований и контроля (надзора) в сфере экологии» // URL: <https://www.usla.ru/news/Reform-of-the-system-of-mandatory-requirements-and-control/> (дата обращения 30.12.2022) и др.

телей, можно окончательно признать закрытым вопрос о природе данных требований: во всех случаях они трактуются как всеобщие юридизированные императивы, а следовательно, источник их закрепления признается нормативным правовым актом.

Указанные правила нормотворчества, установленные в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон № 247-ФЗ, Закон об обязательных требованиях) и в ряде принятых в его исполнение подзаконных актов, предусматривают как процедуры создания обязательных требований (оценка регулирующего воздействия проектов таких актов), сроки действия и сроки вступления их в силу и т. д., так и содержательные критерии их легитимности (законность, обоснованность, правовая определенность, системность, открытость, предсказуемость и исполнимость) (ст. 5–9 Закона № 247-ФЗ).

И здесь мы подходим к краеугольному вопросу для правоведов: насколько неукоснительным должно быть соблюдение ныне закрепленных правил нормотворчества (правил разработки обязательных требований), а следовательно, каковы правовые последствия отступления от таких правил? Если суд не станет признавать отступление от них таким дефектом обязательных требований, который лишает их юридической силы, то можно заключить, что ожидания бизнеса и общества не оправдались, а затеянная реформа провалена. Если же судебная ревизия обязательных требований (по мотиву отступления от установленных правил нормотворчества) перспективна и эффективна, то справедливо констатировать качественное изменение механизма правового регулирования и формирование нового баланса в вопросах учета и защиты интересов частных лиц при государственном регулировании экономической деятельности.

Разумеется, мы убеждены в верности именно второго подхода. В значительной степени на него ориентируют и утвержденные Правительством России Правила оценки применения обязательных требований¹,

¹ Правила оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования,

в соответствии с которыми результаты оценки достижения целей введения обязательных требований должны содержать, в том числе, информацию о количестве и анализе содержания судебных актов по делам об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования (и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, в части разъяснений обязательных требований), – по каждому упомянутому в докладе нормативному правовому акту (подп. «д» п. 21 указанных Правил).

Однако в любом случае возникает ряд производных вопросов, определяющих потенциал и пределы судебного нормоконтроля в рассматриваемой сфере. В частности: 1) эффективна ли правовая основа судебной проверки обязательных требований исходя из динамики развития законодательства о качестве нормативного регулирования? 2) все ли обязательные требования могут быть предметом судебной проверки? 3) кто вправе оспаривать обязательные требования?

Обоснованные ответы на поставленные вопросы могут дать, на наш взгляд, не только научный анализ и обобщение появившейся судебной практики, но и моделирование потенциальных судебных дел об оспаривании нормативных актов, содержащих обязательные требования, и спорных ситуаций с учетом доктринальных представлений, сложившихся, в частности, в науке гражданского процесса [Никитин 2010; Немцева 2011] и административного права [Бурков 2005; Порываев 2018], а также сформировавшихся в правоприменении подходов². Именно этому посвящена настоящая статья.

Издание обязательных требований как предмет правового регулирования: ретроспективный анализ

Ретроспективный анализ важен для раскрытия заявленной темы, поскольку именно он позволяет оценить глубину происходящих изменений. Обязательные требования всегда

или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования: утв. постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2454.

² 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» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 50).

были частью нормативной «ткани», представляя собой активные и пассивные обязанности тех лиц, на которых они распространяются. Для целей регламентации хозяйственной деятельности многочисленные требования (СНиПы, СанПиНы, ГОСТы, РД и пр.) разрабатывались еще в советский период, как правило, профильными ведомственными научно-исследовательскими учреждениями, и впоследствии переживали определенную трансформацию¹. При этом до недавнего времени обязательные требования воспринимались правоведами как данность, с которой следует работать, а вопросы об их обоснованности, разумности, исполнимости и пр. носили, скорее, риторический характер и не способны были делегитимировать «спущенные сверху» правила. Юридическая догма была тому опорой.

Так, в теории права содержащие юридические нормы акты правотворчества являются основой в механизме правового регулирования [Теория государства и права 1996: 269]. При этом между собой четко разграничиваются, во-первых, стадия формирования и действия юридических норм, которые общим образом регламентируют, направляют поведение участников общественных отношений, устанавливая для них тот или иной правовой режим, и, во-вторых, стадия применения права, когда компетентный властный орган издает властный индивидуальный акт [Алексеев 1982: 26].

Следовательно, в юридической доктрине нормы права выступают источником правового регулирования, а их создание нечасто рассматривалось с позиции применения иных правовых норм или, по крайней мере, строго регламентированной юридической деятельности (сопоставимой с точки зрения качества регламентации с правоприменением)². Так,

¹ См., например: «СП 17.13330.2017. Свод правил. Кровли. Актуализированная редакция СНиП II-26-76: утв. приказом Минстроя России от 31 мая 2017 г. № 827/пр.

² В практическом плане не суждено было состояться и проектам федеральных законов о нормативных правовых актах в РФ. См., например: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). 2013 // URL: <https://izak.ru/upload/iblock/282/282fe1adbf95a52e919d0dae1164ea66.pdf> (дата обращения: 30.12.2022); проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России; не внесен в ГД ФС РФ, текст по со-

редким, но ярким примером глубокого исследования вопросов административного нормотворчества выступает изданная в советский период работа Б. В. Дрейшева, который сформулировал как никогда актуальные для настоящего времени (и для настоящей работы) выводы о том, что правотворческие нормы (а именно такие по сути содержатся в ст. 5–9 и др. Закона № 247-ФЗ) являются средством, инструментом создания и совершенствования норм других отраслей права, регулируют сложный интеллектуально-творческий процесс формирования государственной воли в форме соответствующих нормативно-правовых предписаний, а также обеспечивают функционирование и развитие системы права в целом [Дрейшев 1977: 40, 51].

В связи с этим справедливым представляется мнение Ю. Н. Старилова о том, что институт административного нормотворчества как теоретико-прикладная проблема находится лишь в начале осмысления [Старилов 2013].

Как следствие, особенно интересно констатировать, что постепенно правотворческая деятельность (разработка обязательных требований) становится предметом все более детального правового регулирования, причем – что важно – не как внутриаппаратные отношения, которые недостижимы для частных лиц и судебного контроля, а как внешнеаппаратные отношения – особый регламентированный правотворческий процесс, в котором, помимо публичного субъекта (инициатора принятия нормативного акта), участвуют иные вовлеченные органы публичной власти, эксперты, профессиональные сообщества, заинтересованные частные лица³.

Для наглядности кратко проследим динамику правового регулирования разработки нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования.

Первый этап характеризуется регламентацией сугубо формы обязательных требований. Он связан с действием Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и норматив-

стоянию на 26.12.2014 г.) // URL: <http://regulation.gov.ru/p/36955> (дата обращения: 30.12.2022).

³ См., например: [Дамм, Роньжина, Акунченко и др. 2018; Забелина 2020].

ных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ № 763) и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009) (а равно предшествовавших им аналогичных нормативных актов 1992–1993 гг.). Данные документы в первоначальных редакциях регламентировали лишь вопросы официального опубликования подзаконных нормативных актов, а также государственной регистрации ведомственных нормативных актов и внутренние процедуры их разработки, не затрагивая ни содержательные требования к указанным актам, ни учет при их подготовке интересов субъектов экономической деятельности. Сопоставимый регламентный подход «внутреннего прохождения документов» был предусмотрен и для проектов актов Правительства РФ¹.

Показательно, что после принятия Конституции России сохранялась юридическая сила принятых в советское время нормативных актов, в том числе содержащих обязательные требования, независимо от соблюдения новых стандартов формы нормативных актов (см. ч. 2 Заключительных и переходных положений Конституции РФ). Таким образом, не предполагалось ревизии обязательных требований ни по форме, ни по содержанию.

Последствием отступления от процедурных требований об обязательной государственной регистрации и опубликовании нормативных актов выступала их ничтожность (п. 10 Указа № 763). При этом дефекты качества (содержания) таких актов не подлежали самостоятельной оценке, за исключением вопросов соответствия (несоответствия) актам большей юридической силы. Правовые позиции относительно дефектов, связанных с неясностью и неоднозначностью толкования, были выработаны в судебной практике заметно позднее в целях восполнения очевидного пробела и осуществления минимально необходимого судебного нормоконтроля².

¹ См. применительно к актам Правительства (Регламент Правительства Российской Федерации: утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260) и к федеральным законам (главы 12–16.1 Регламента ГД ФС РФ (утв. постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-III ГД).

² См., в частности: п. 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября

Второй этап связан с завершением в 2004 г. масштабной административной реформы, в результате которой была обособлена функция административного нормотворчества (подп. «а» п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»). Это, однако, не привело к заметному совершенствованию регламентации издания ведомственных нормативных актов. Разве что более формально стали закрепляться полномочия органов исполнительной власти по изданию конкретных нормативных актов, вплоть до фиксации закрытого их перечня в статутном акте о соответствующем органе³. При оценке же содержательной части обязательных требований сохранялся прежний подход: «Жираф большой – ему видней...», т. е. широчайшая дискреция регулятора.

Третий этап ознаменовался принятием Правил и Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96)⁴. После этого качество принимаемых нормативных правовых актов (с точки зрения соответствия антикоррупционным стандартам), наконец, стало подлежать обязательной проверке и, кроме того, могло становиться предметом судебной оценки. Так, сформировалась отдельная категория судебных споров, в рамках которых положения нормативных правовых актов оспаривались, в том числе, по мотиву наличия в них коррупциогенных факторов⁵.

2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»; п. 35 Постановления Пленума ВС РФ № 50.

³ См., например: п. 5.2 Положения о Федеральной антимонопольной службе (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331).

⁴ К слову, они заменили просуществовавшие совсем короткое время Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195) и Методику проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196).

⁵ Можно привести в пример как более ранние судебные акты по искам прокуратуры (например, определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 11-Г11-23), так и более актуальные споры по искам общест-

Четвертый этап связан с установлением процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) после принятия постановления Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 336 и обусловлен внедрением внятной оценки проектов нормативных актов, регламентирующих экономические отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), на предмет наличия избыточных административных барьеров. При этом подробное закрепление процедура ОРВ получила несколько позднее в связи с принятием Правил ее проведения (утв. постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318).

Если до недавнего времени почти незыблемыми выглядели любые нормативные акты, содержащие обязательные для исполнения правила, то в настоящее время подобные акты подвергаются проверке «по существу»

Повышению прозрачности процедуры создания актов нормотворчества, а также привлечению к ней заинтересованных частных лиц посвящены и Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (утв. постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851), предусматривающие обязательное размещение в сети Интернет на портале <https://regulation.gov.ru> проектов нормативных правовых актов для общественного обсуждения.

Наконец, позднее была создана правовая база для проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов (см. постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83), призванная, в том числе, демонстрировать достижение целей регулирования нормативных актов в сфере экономической деятельности.

Однако нужно признать, что это были лишь «полумеры», промежуточные шаги,

венных объединений и хозяйствующих субъектов (например, апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 7 февраля 2018 г. № 48-АПГ17-25, от 11 сентября 2019 г. № 44-АПА19-26).

поскольку внедренная оценка регулирующего и фактического воздействия с общественным обсуждением проектов нормативных актов: 1) не содержала собственно критериев оценки нормативных актов, т. е. универсальных стандартов их качества; 2) касалась лишь части из них с точки зрения предмета регулирования; 3) не предполагала ревизию массива ранее изданных обязательных требований; 4) закреплялась на подзаконном уровне, что исключало полноценное нормирование законотворчества. Поэтому объяснимо, что практики оспаривания нормативных актов по мотиву несоответствия указанным выше постановлениям Правительства России фактически не сложилось, за исключением лишь нескольких случаев, когда ВС РФ констатировал соответствие оспариваемых нормативных актов правилам проведения оценки ОРВ¹.

Пятый этап знаменует принципиальный переход к содержательной и универсальной регламентации процедур издания всех обязательных требований. При этом Закон № 247-ФЗ не только распространяется на будущие отношения, но и закрепляет необходимость ревизии ранее изданных требований с отменой неактуальных, избыточных и пр. (ч. 1 ст. 15 Закона № 247-ФЗ).

Таким образом, если до недавнего времени почти незыблемыми выглядели любые нормативные акты, содержащие обязательные для исполнения правила (подлежащие оценке в рамках контрольно-надзорных мероприятий, предоставления государственных и муниципальных услуг, привлечения к ответственности и пр.), то в настоящее время подобные акты подвергаются проверке «по существу».

Симптоматично, что в проекте Закона № 247-ФЗ (ст. 16), принятого Государственной Думой в первом чтении, прямо предусматривалось, что обязательные требования, которые установлены в нарушение принципов и порядка, предусмотренных проектом федерального закона, а также не соответствуют иным федеральным законам, могут быть оспорены, в том числе органами прокуратуры в установленном порядке посредством признания нормативных правовых актов, содержащих данные требования,

¹ См. апелляционные определения Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 24 декабря 2019 г. № АПЛ19-477, от 29 января 2018 г. № АПЛ17-498.

недействительными и подлежащими отмене¹. Представляется, что речь шла именно о судебном оспаривании по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства РФ. Вместе с тем после замечаний, представленных Комитетом по образованию и науке², упомянутая статья была исключена из проекта, что, по нашему убеждению, отнюдь не изменило концепции о возможности судебного нормоконтроля, а, скорее, было обусловлено юридико-техническими соображениями.

По сути, с 2020 г. впервые внедрена полноценная система процедур и критериев оценки качества нормативных актов, содержащих обязательные требования. В этом смысле правотворческая функция публичной администрации сблизилась с их правоприменительной деятельностью: теперь орган власти, моделируя новые требования или ревизируя ранее изданные, руководствуется установленными правилами нормотворчества, т. е. «применяет» соответствующие положения закона. И самое главное – результат такой правотворческой деятельности вполне может быть перепроверен судом путем применения (проверки соблюдения) все тех же положений закона.

Тем не менее в свете описанных нововведений не вполне показательны и неубедительны результаты продекларированной оценки. Так, на официальном сайте <https://regulation.gov.ru> пока обнаружен лишь один проект³ доклада Минтранса России о достижении целей введения обязательных требований по отношениям, возникающим при осуществлении международных автомобильных перевозок 2021 г.⁴, в котором говорится, что оценке подлежат один федеральный закон и два постановления Правительства РФ (см. табл. 1 и 2 проекта доклада). Однако указано было число судебных актов по делам об оспаривании только федерального закона,

но не по делам об оспаривании постановлений Правительства РФ (см. табл. 20 проекта доклада). В любом случае соответствующих судебных актов за 2021 г. выявлено не было.

Нормативные акты, содержащие обязательные требования, как предмет судебного оспаривания

Обязательные требования могут устанавливаться нормативными актами, издаваемыми органами публичной власти всех уровней: 1) федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; 2) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, 3) муниципальными нормативными правовыми актами (ст. 2 Закона № 247-ФЗ).

Судебной проверке на предмет соответствия Закону № 247-ФЗ потенциально могут подвергаться лишь подзаконные акты. Как неоднократно разъяснял Верховный Суд РФ, к компетенции судов общей юрисдикции отнесены дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона по основаниям их противоречия нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (абз. 1 и 2 п. 4 Постановления Пленума ВС РФ № 50).

Федеральные законы, содержащие обязательные требования, могут быть проверены лишь на предмет соответствия Конституции РФ, причем этот вопрос, как известно, относится к прерогативе Конституционного Суда РФ⁵. Многократно подчеркивалось⁶, что один федеральный закон, по общему правилу⁷, не может быть проверен на предмет соответствия другому федеральному закону, поскольку речь идет о нормативных актах равной юридической силы. В этом смысле закон, регламентирующий правотворчество (Закон № 247-ФЗ), также не имеет приоритета над ординарными законами.

⁵ Часть 1, п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, подп. «а» п. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

⁶ Определения Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. № 182-О, от 3 февраля 2000 г. № 22-О и др.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 9 февраля 2017 г. № 215-О и другие упомянутые в нем позиции КС РФ о возможности (в отдельных случаях) приоритета кодифицированных актов над федеральными законами.

¹ Законопроект № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7> (дата обращения: 30.12.2022).

² Там же.

³ Сведений об опубликовании утвержденного текста доклада Минтранса России на официальном сайте <https://regulation.gov.ru> на момент подготовки настоящей статьи не обнаружено.

⁴ Проект Доклада о достижении целей введения обязательных требований по отношениям, возникающим при осуществлении международных автомобильных перевозок // URL: <http://regulation.gov.ru/p/128040> (дата обращения: 30.12.2022).

Вместе с тем моделируемое нами потенциальное противоречие двух законов (вновь принимаемого федерального закона Закону № 247-ФЗ), которое может носить неочевидный, спорный характер, не должно представлять собой своеобразный юридический тупик. Закон № 247-ФЗ в значительной степени призван обеспечивать права и свободы человека и гражданина (их объединений) в процессе правотворчества, гарантировать на долгосрочной основе следование заявленной модели регулирования экономической деятельности. Следовательно, вопрос потенциального несоответствия любого вновь принимаемого закона ранее изданному закону № 247-ФЗ вполне может приобрести конституционное значение, т. е. породить несоответствие и конституционным положениям. Примеры такого похода при возникновении законодательных коллизий в практике Конституционного Суда РФ имеются¹.

Не менее сложен и интересен вопрос о перспективах судебной проверки многочисленных региональных и муниципальных нормативных актов, закрепляющих обязательные требования. Согласно Закону № 247-ФЗ порядок их установления и оценки применения определяется с учетом федеральных принципов (ч. 5 ст. 2, ст. 4–9).

Как указывает А. Ф. Ноздрачев, по состоянию на 1 января 2022 г. (и эта тенденция сохранилась в целом настоящее время) общее регулирование порядка установления и оценки применения обязательных требований в субъектах РФ предусматривается законами двух видов. Это либо законы, регулирующие в полном объеме особенности установления и оценки применения обязательных требований, закрепляемых нормативными правовыми актами региона (в Архангельской области, Краснодарском крае и т. д.), либо законы, регламентирующие порядок оценки регулирующего воздействия и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъекта РФ (в Омской, Владимирской областях и т. д.) [Ноздрачев 2022b]. Сделанные обобщения, на наш взгляд, релевантны и для муниципального уровня.

¹ См., например: Постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 23 декабря 1997 г. № 21-П, от 23 февраля 1999 г. № 4-П, от 21 апреля 2003 г. № 6-П, от 2 марта 2010 г. № 5-П, от 14 мая 2013 г. № 9-П.

Таким образом, положения Закона № 247-ФЗ, по нашему мнению, нельзя признать обязательными правилами прямого действия, а потому региональные и муниципальные акты формально не могут быть проверены на предмет их соответствия Закону № 247-ФЗ. Здесь можно моделировать ситуации потенциального несоответствия региональных или муниципальных нормативных актов, вводящих обязательные требования на соответствующем уровне, базовым региональным или муниципальным актам, принятым во исполнение Закона № 247.

Правила разрешения таких противоречий, думается, аналогичны тем, которые предложены для федерального уровня: судебный нормоконтроль возможен; при рассмотрении соответствующего спора суд ориентируется на акт большей юридической силы; при одинаковой юридической силе противопоставленных актов, полагаем, уместно заявить о несоответствии выявленной коллизии положениям Закона № 247-ФЗ.

В целом же, если учесть явный дисбаланс в пользу регламентации экономической деятельности на федеральном уровне и отмеченные особенности разрешения законодательных коллизий, в фокус судебной проверки попадают нормативные правовые акты с обязательными требованиями, которые изданы федеральными органами исполнительной власти, а также Правительством РФ и Президентом РФ.

Право на оспаривание обязательных требований в контексте доктрины общерегулятивных отношений

Известно, что с административным иском о признании нормативного акта недействующим полностью или в части вправе обратиться: 1) лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что оспариваемым актом нарушены, нарушаются или могут быть нарушены их права, свободы и законные интересы, 2) в том числе лица, в отношении которых применен этот акт, а также 3) иные лица, чьи права, свободы, законные интересы затрагиваются данным актом (абз. 1 п. 5, абз. 3 п. 15 Постановления Пленума ВС РФ № 50).

Приведенное разъяснение в полной мере охватывает две разновидности принципиально разных ситуаций:

во-первых, конкретное обязательное требование было применено в отношении конкретного частного лица, т. е. сложилось относительное правоотношение регулятивного характера (предоставлена или не предоставлена государственная или муниципальная услуга, выдано предписание по результатам проведенной проверки) либо охранительного характера (состоялось привлечение к административной ответственности, рассмотрена жалоба). Отметим, что большинство правоотношений, входящих в предмет отрасли административного права, с точки зрения степени определенности сторон являются относительными: они возникают между конкретными сторонами (как правило, двумя: публичным органом и частным лицом), наделенными взаимными правами и обязанностями. Это своего рода аналог обязательственных отношений, хорошо известных частному праву;

во-вторых, обязательные требования просто действуют в отношении регулируемого круга лиц, исполняются или соблюдаются ими в ходе их деятельности вне механизма персонального правоприменения. В условиях сокращения объема контрольно-надзорных мероприятий, введения моратория на проверки данные формы реализации правовых предписаний очевидно доминируют в сравнении с правоприменением. Здесь частное лицо не находится в относительном правоотношении с органом власти (не получает услугу, не подвергается проверке и пр.), однако исполняет возложенную на него нормативно активную или пассивную обязанность.

По нашему убеждению, со вступлением в силу Закона № 247-ФЗ выкристаллизовались или, точнее, проявили свое (до той поры неявно ощущаемое) присутствие публично-правовые правоотношения особого вида – *общерегулятивные правоотношения по соблюдению обязательных требований*. Именно о них, по сути, говорится в абз. 1 п. 5 и абз. 3 п. 15 Постановления Пленума ВС РФ № 50.

Юридической науке давно известна концепция общерегулятивных правоотношений («каждый с каждым»), в которых поименована либо только обязанная, либо только управомоченная сторона и которые: 1) возникают непосредственно в силу закона или иного нормативного правового акта; 2) возникают в отсутствие какого-либо специального юридического факта; 3) представляют собой так

называемые общие дозволения и общие запреты; 4) складываются в сфере регулятивных публичных функций; 5) регламентированы регулятивными правовыми нормами; 6) по сроку действия совпадают со временем существования нормы [Алексеев 1982: 102–112; Алексеев 2010: 267–268].

Несмотря на то что трансформацию системы обязательных требований непременно связывают с реформой контрольно-надзорной деятельности, общерегулятивные правоотношения кардинально отличаются от ближайших к ним контрольно-надзорных, которые являются относительными правоотношениями между «контролером» и «контролируемым» и возникают в связи с конкретным юридическим фактом – решением о проведении проверки.

Однако в правоотношениях анализируемой группы «контролер» не просто отсутствует, он чаще всего даже не появляется в будущем в качестве субъекта правоотношений. Речь идет о не подлежащих исчислению ситуациях правомерного поведения частного лица, а равно латентного неправомерного поведения. Акцентируем внимание на том, что значительную часть экономической жизни общества, к счастью, заведомо исключили из системы контроля и надзора, принимая во внимание внедренную риск-ориентированную модель контрольной деятельности и отказ от утопической концепции тотального контроля. При этом мы солидарны во мнении с теми представителями науки административного права, которые считают невозможными административно-правовые отношения сугубо между частными лицами (без участия в них публичного «регулятора») [Козлов 1967: 110; Купреев 2012].

В связи с этим заслуживает поддержки и меткая аргументация А. Б. Зеленцова: присутствие водителей и пешеходов «в сфере действия норм административного права, даже под контролем (надзором) субъектов административной власти, вовсе не означает, что между ними устанавливаются административно-правовые отношения», а «тот факт, что субъекты правовых связей находятся под контролем (надзором) административного органа до его непосредственного вхождения во взаимодействие, не придает этим связям „административности“ и качества административно-правовых отношений» [Зеленцов 2020].

Таким образом, по нашему мнению, правоотношения по поводу соблюдения обязательных требований, являясь общерегулятивными, возникают между частными лицами неопределенного круга, на которых распространяются обязательные требования в силу специфики осуществляемой ими деятельности (т. е. лицами, непосредственно подпадающими как под пассивную обязанность соблюдать обязательные требования, так и под активную обязанность выполнять их), с одной стороны, и публичным образованием, установившим соответствующие требования («регулятором»), – с другой.

В сфере обязательных требований концепция правоотношений «каждый с каждым» лишена теоретического и прикладного смысла, что отчетливо видно, если в такие правоотношения вступают те частные лица, которые находятся вне зоны действия соответствующего регулирования. Напротив, такая концепция способна привести к неверному выявлению круга заинтересованных лиц, имеющих право требовать выполнения обязательных правил либо оспаривать их в суде. Если частные лица из установленного круга вынуждены исполнять (соблюдать) обязательные требования, т. е. выполнять определенные обязанности, соотносить свое поведение с такими обязательными требованиями, то эти лица находятся в правоотношении¹. Другой стороной правоотношения от имени публичного образования уместно называть конкретный регулирующий орган публичной власти – «регулятор», осуществляющий возложенную на него нормотворческую функцию.

На наш взгляд, характеристике и детальному юридико-техническому разбору подобные правоотношения уделяется недостаточное внимание в современном административном праве на уровне как научной, так и учебной литературы (особенно в части тем, посвященных предмету отрасли адми-

¹ Вероятно также, что в ряде случаев на роль участников общерегулятивного правоотношения смогли бы претендовать те частные лица, которые являются выгодоприобретателями от введения обязательных требований, точнее от их исполнения / соблюдения (к примеру, посетители мест общественного питания применительно к СанПиНам). Однако в основе соответствующего вывода о признании лица субъектом подобного общерегулятивного отношения должно лежать исследование вопроса о наличии у этого лица в конкретном случае субъективного публичного права, подлежащего юридической защите, но не просто абстрактного интереса.

нистративного права и административным правоотношениям).

С учетом приведенного доктринального обоснования без колебаний можно заключить, что правом оспаривать нормативный акт, содержащий обязательные требования, наделяется каждое лицо из числа тех, на которых эти требования распространяются (независимо от применения к такому лицу соответствующей нормы в рамках относительного правоотношения).

Право на оспаривание нормативного акта, т. е., по сути, право на судебную защиту, в данном случае производно от одного из фундаментальных субъективных публичных прав частных лиц – права на невмешательство государства в частные дела [Еллинек 1913; Зеленцов 2012], как противовес дискреционным полномочиям органов власти по нормативному регулированию и установлению обязательных требований. Здесь речь идет о недопустимости необоснованного, чрезмерного, дефектного нормирования и тем самым подавления экономической активности.

Выводы

Институт обязательных требований «вдохнул новую жизнь» в две самостоятельные группы публичных правоотношений с участием как органов власти, так и частных лиц: правотворческие по созданию обязательных требований и общерегулятивные по соблюдению обязательных требований. Причем в правоотношениях обоих видов у частных лиц есть субъективные публичные права (правопритязания) по отношению к органу – «регулятору».

Правотворческая деятельность (разработка обязательных требований) приблизилась к правоприменительной деятельности с точки зрения правовой регламентации, несмотря на принципиальные различия соответствующих стадий в механизме правового регулирования. Более того, ее результаты могут быть предметом судебного нормоконтроля на соответствие не только процедурным, но и содержательным правилам, закрепленным в Законе об обязательных требованиях.

Налицо веские основания прогнозировать формирование и распространение новой категории судебных дел – дел об оспаривании обязательных требований (и, вероятно, также соответствующих актов-разъяснений). Целе-

сообразно было бы разработать специальные процессуальные правила рассмотрения таких дел по аналогии с правилами рассмотрения к примеру, административных дел об оспаривании кадастровой стоимости (глава 25 Кодекса административного судопроизводства РФ).

Равным образом особый интерес представляют не только процессуальные особен-

ности рассмотрения соответствующих дел, в том числе средства доказывания, коллективные административные иски об оспаривании обязательных требований и пр., но и вопрос о том, в какой степени допустима судебная проверка обязательных требований в части соответствия закрепленным в Законе № 247-ФЗ принципам установления и оценки применения обязательных требований.

Список литературы

- Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит. 1982. Т. 2. 360 с.
- Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. [+ справоч. том]. М.: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права. 781 с.
- Бурков А. Л. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 32 с.
- Дамм И. А., Роньжина О. В., Акунченко Е. А. и др. Открытость и доступность информации о правотворческой деятельности органов местного самоуправления в России // Российский юридический журнал. 2018. № 6. С. 85–97.
- Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М.: Юрид. лит., 1977. 160 с.
- Еллинек Г. Система субъективных публичных прав. СПб.; М., 1913. 599 с.
- Ермолова О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы контроля и ответственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 5. С. 60–75.
- Забелина Е. П. Развитие правотворческого процесса на муниципальном уровне // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3. С. 96–102.
- Зеленцов А. Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5–20.
- Зеленцов А. Б. Субъективное публичное право: учеб. пособие. М.: Рос. ун-т дружбы народов, 2012. 145 с.
- Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. 160 с.
- Купреев С. С. К дискуссии о предмете современного административного права // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 22–25.
- Немцева В. Б. Юридическое значение судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011. 22 с.
- Никитин С. В. Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 50 с.
- Ноздрачев А. Ф. Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования (часть 1) // Административное право и процесс. 2022а. № 3. С. 19–24.
- Ноздрачев А. Ф. Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования (часть 2) // Административное право и процесс. 2022б. № 5. С. 8–15.
- Ноздрачев А. Ф., Стародубова О. Е. Обзор научно-практического семинара «„Регуляторная гильотина“ как решающий фактор эффективности и результативности государственного контроля (надзора)» // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 1. С. 170–175.
- Порываев С. А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 31 с.

Стариков Ю. Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9–35.

Стахов А. И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России // Российский юридический журнал. 2021. № 3. С. 117–127.

Теория государства и права: учеб. / отв. ред. В. М. Корельский, В. Д. Перевалов. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. 560 с.

Андрей Владимирович Винницкий – доктор юридических наук, заведующий кафедрой земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: av.vinnitskiy@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-8813-3486

Илья Николаевич Харинов – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: kharinov.ilya@gmail.com.

ORCID: 0000-0001-6558-4965

Challenging Legal Acts Containing Mandatory Requirements in Court

The reform of Russia's system of mandatory requirements, called the «regulatory guillotine», is one of the most notable and debated transformations in state regulation of the economy in recent years. The quintessence of the reform were the adoption of the clearly progressive Federal Law No. 247-FZ «On Mandatory Requirements» as well as the modernization of the relevant array of regulatory requirements.

Based on a historical analysis, the authors conclude that since that moment a sufficient basis for a full-fledged verification of the content (quality) of legal acts containing mandatory requirements in the economic activity sphere has been formed. The results of law-making activity of «regulators», which in terms of development of mandatory requirements acquires certain features of law enforcement activities, can and should become the subject of substantive court legal rules control in terms of compliance with the principles and standards set forth in the Federal Law «On Mandatory Requirements». In this connection, the authors predict the formation of a separate category of court disputes initiated by the interested subjects of regulated activities – the disputes to challenge mandatory requirements under the rules of administrative court proceedings.

Keywords: mandatory requirements, «regulatory guillotine», quality of legal acts, law-making legal relations, general regulatory legal relations

Recommended citation

Vinnitskiy A. V., Kharinov I. N. Neraskrytyi potentsial sudebnogo normokontrolya v svete Zakona ob obyazatel'nykh trebovaniyakh [Challenging Legal Acts Containing Mandatory Requirements in Court], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 6, pp. 82–94, DOI: 10.34076/2410_2709_2022_6_82.

References

Alekseev S. S. *Obshchaya teoriya prava* [General Theory of Law], in 2 vols., Moscow, Yurid. lit., 1982, vol. 2, 360 p.

Alekseev S. S. *Sobranie sochinenii* [Collected Works], in 10 vols. + ref. vol., Moscow, Statut, 2010, vol. 3, 781 p.

Burkov A. L. *Akty sudebnogo normokontrolya kak istochnik administrativnogo prava* [Acts of Judicial Normative Control as a Source of Administrative Law]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Tyumen', 2005, 32 p.

Damm I. A., Ron'zhina O. V., Akunchenko E. A. et. al. *Otkrytost' i dostupnost' informatsii o pravotvorcheskoi deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya v Rossii* [Openness and Free Access to Information about the Legal Activities of Local Governments in the Russian Federation], *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2017, no. 6, pp. 85–97.

Dreishev B. V. *Pravotvorchestvo v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [Law-Making in the Soviet State Administration], Moscow, Yurid. lit., 1977, 160 p.

Ellinek G. *Sistema sub"ektivnykh publichnykh prav* [The System of Subjective Public Rights], Saint Petersburg, Moscow, 1913, 599 p.

Ermolova O. N. *Obyazatel'nye trebovaniya k predprinimatel'skoi deyatel'nosti: voprosy kontrolya i otvetstvennosti* [Obligatory Requirements for Entrepreneurial Activity: Control and Liability Issues], *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii*, 2022, no. 5, pp. 60–75.

Korel'skii V. M., Perevalov V. D. (eds.) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law], Ekaterinburg, Izd-vo UrGYuA, 1996, 560 p.

Kozlov Yu. M. *Predmet sovetskogo administrativnogo prava* [The Subject of Soviet Administrative Law], Moscow, Izd-vo Mosk. un-ta, 1967, 160 p.

Kupreev S. S. *K diskussii o predmete sovremenno administrativnogo prava* [On Discussion on Subject-Matter of Contemporary Administrative Law], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2012, no. 4, pp. 22–25.

Nemtseva V. B. *Yuridicheskoe znachenie sudebnogo resheniya po delam ob osparivanii normativnykh pravovykh aktov* [Legal Significance of a Court Decision in Cases of Contesting Normative Legal Acts]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Omsk, 2011, 22 p.

Nikitin S. V. *Sudebnyi normokontrol' v grazhdanskom protsesse i arbitrazhnom protsesse: voprosy teorii i praktiki* [Judicial Normative Control in Civil Proceedings and Arbitration Proceedings]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Moscow, 2010, 50 p.

Nozdrachev A. F. *Obyazatel'nye trebovaniya kak novatsionnyi institut administrativnogo prava: idei, sodержanie, printsipy i urovni pravovogo regulirovaniya (chast' 1)* [Mandatory Requirements as a New Administrative Law Institution: Ideas, Content, Principles and Legal Regulation Levels (Part 1)], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2022a, no. 3, pp. 19–24.

Nozdrachev A. F. *Obyazatel'nye trebovaniya kak novatsionnyi institut administrativnogo prava: idei, sodержanie, printsipy i urovni pravovogo regulirovaniya (chast' 2)* [Mandatory Requirements as a New Administrative Law Institution: Ideas, Content, Principles and Legal Regulation Levels (Part 2)], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2022b, no. 5, pp. 8–15.

Nozdrachev A. F., Starodubova O. E. *Obzor nauchno-prakticheskogo seminarra «„Regulyatornaya gil'otina“ kak reshayushchii faktor effektivnosti i rezul'tativnosti gosudarstvennogo kontrolya (nadzora)»* [Review of the Scientific and Practical Seminar «„Regulatory guillotine“ as a Decisive Factor in the Efficiency and Effectiveness of State Control (Supervision)»], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2021, vol. 25, no. 1, pp. 170–175.

Poryvaev S. A. *Zakonnost' normativnykh administrativno-pravovykh aktov v Rossiiskoi Federatsii* [Legality of Normative Administrative-Legal Acts in the Russian Federation]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Moscow, 2018, 31 p.

Stakhov A. I. *Klyuchevye elementy struktury administrativnogo kontrol'no-nadzornogo proizvodstva, osushchestvlyаемого v Rossii* [Key Elements of the Structure of Administrative Control and Supervisory Proceedings in Russia], *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2021, no. 3, pp. 117–127.

Starilov Yu. N. *O sovremennoi teorii administrativnogo prava Rossii, granyakh tvorchestva i lichnosti (razmyshleniya v preddverii 90-letnego yubileya professora Vasiliya Mikhailovicha Manokhina)* [About the Modern Theory of Administrative Law of Russia, of Sides Creativity and Personality (Reflections 90-year Anniversary Meeting of Professor Vasily Mikhailovich Manokhin)], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2013, no. 11, pp. 9–35.

Zabelina E. P. Razvitie pravotvorcheskogo protsessa na munitsipal'nom urovne [The Development of Legislative Process at the Municipal Level], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2020, no. 3, pp. 96–102.

Zelentsov A. B. Granitsy i struktura predmeta administrativnogo prava sovremennoi Rossii: diskussionnye voprosy [The Limits and Structure of the Administrative Law Subject of Modern Russia: Discussion Issues], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2020, no. 9, pp. 5–20.

Zelentsov A. B. *Sub"ektivnoe publichnoe pravo* [Subjective Public Law], Moscow, Ros. un-t druzhby narodov, 2012, 145 p.

Andrey Vinnitskiy – doctor of juridical sciences, head of the Department of land, environmental and urban planning law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: av.vinnitskiy@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-8813-3486

Ilya Kharinov – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of land, environmental and urban planning law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: kharinov.ilya@gmail.com.

ORCID: 0000-0001-6558-4965

Дата поступления в редакцию / Received: 01.12.2022

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 28.12.2022