

Как оспорить в суде правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления

Согласно ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления могут быть обжалованы в суде; каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Правовые акты являются теми рычагами, посредством которых органы государственной власти и местного самоуправления регулируют общественные отношения, в том числе управляют гражданским обществом. Поэтому для представителей гражданского общества (граждан и организаций) должна быть гарантирована возможность воздействовать на указанные правовые акты. Действенным механизмом реализации такой возможности является судебный порядок, поскольку суд в правовом государстве является подлинно независимой структурой. Суд имеет полномочия лишать юридической силы правовые акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, если эти акты нарушают права и свободы юридических и физических лиц.

О том, как на практике можно осуществить защиту прав граждан и организаций в случае их нарушения правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления (далее -- правовыми актами), говорится в данной статье.

Нормативные и ненормативные правовые акты

Правовой акт -- это письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, органом местного самоуправления, должностными лицами от имени указанных органов), направленный на регулирование общественных отношений и имеющий обязательный характер (то есть юридическую силу).

Все правовые акты подразделяются на два вида: нормативные и ненормативные.

Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Под правовым актом индивидуального характера (или ненормативным правовым актом) понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц.

Оспаривание правового акта в суде

В данной статье используется термин "оспаривание" правовых актов как наиболее общий для судебных дел, в ходе которых предметом судебного спора является проверка юридической силы (обязательности) правового акта. Оспаривание правовых актов в суде производится как обжалованием их гражданами и организациями, так и опротестовыванием их прокурорами.

Обжалование акта гражданами

Основным законом, регулирующим порядок судебного обжалования правовых актов, является Закон Российской Федерации от 27.04.93 № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (ред. от 14.12.95) (далее -- Закон об обжаловании). Нормы этого закона были включены в главу 24.1 (статьи 239.1--239.8) Гражданского процессуального кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее -- ГПК РСФСР).

Гражданин вправе обратиться в суд общей юрисдикции с жалобой, если считает, что неправомерными действиями государственного органа, общественной организации или должностного лица нарушены его права и свободы. Не могут быть обжалованы в суд только акты, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного суда Российской Федерации (далее -- КС РФ), либо в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования, специально установленный соответствующим законодательством.

Защита прав граждан, являющихся работниками или собственниками капитала юридических лиц

Конституция Российской Федерации (далее -- Конституция) рассматривает только физических лиц в качестве представителей гражданского общества, конституционные права которых гарантируются (в том числе право на судебную защиту). Однако реализация физическими лицами конституционных прав на предпринимательскую деятельность и на труд (статьи 34, 37 Конституции) осуществляется в том числе в качестве собственника (акционера, участника, учредителя) и работника юридического лица. Поэтому ущемление прав и законных интересов юридического лица означает ущемление прав физических лиц -- собственников и работников этого юридического лица, которые вправе обратиться в суд за их защитой. Этот вывод подтверждается практикой КС РФ, когда суд рассматривал жалобы юридических лиц на нарушение оспариваемыми законами конституционных прав граждан-учредителей и работников этих юридических лиц[1].

Инициирование судебного разбирательства через прокурора

Статьей 46 Конституции представителям гражданского общества гарантировано право на судебную защиту своих прав, ущемленных тем или иным правовым актом. Однако можно не дожидаться момента, когда эти права будут нарушены. Существует возможность инициировать судебное оспаривание правовых актов и теми субъектами, права которых этими актами еще не нарушены (и может быть, не будут нарушены вообще), путем подачи заявления прокурору с целью опротестовывания последним этого правового акта в суде.

В соответствии с п. 3 ст. 35 Федерального закона от 17.01.92 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (далее -- Закон о прокуратуре) прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества и государства.

Как отмечено в п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 27.04.93 № 5 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании актов противоречащими закону", судам подведомственны дела по заявлениям прокуроров о признании противоречащими закону правовых актов, на которые распространяется прокурорский надзор. К таким делам относятся, в частности, дела о признании противоречащими федеральным законам законов субъектов Российской Федерации, иных

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств).

Таким образом, любой гражданин или организация может обратиться к прокурору с целью подачи последним соответствующего заявления в суд в государственных и общественных интересах.

Такая процедура инициирования судебного разбирательства через прокурора может быть актуальна при оспаривании нормативных правовых актов, поскольку механизм судебного оспаривания последних еще далек от совершенства.

Оспаривание ненормативных правовых актов

В случае если права и законные интересы граждан и организаций нарушаются ненормативным правовым актом (актом индивидуального характера), обязательным только для конкретных организаций и граждан, то механизм обжалования таких актов в достаточной мере законодательно урегулирован и широко используется в правоприменительной практике.

Оспаривание гражданами-непредпринимателями

При обжаловании ненормативных правовых актов в случае отсутствия специального порядка судебного обжалования (что характерно для граждан-непредпринимателей) применяется общий порядок, установленный Законом об обжаловании и статьями 239.1--239.8 ГПК РСФСР.

По усмотрению гражданина жалоба подается в суд общей юрисдикции либо по месту его жительства, либо по месту нахождения государственного органа или должностного лица в течение трех месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод; в течение одного месяца со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

В соответствии со ст. 5 Закона об обжаловании срок подачи жалобы может быть восстановлен судом, если это произошло по уважительной причине (любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях).

Согласно пп. 8 п. 1 ст. 4 Закона Российской Федерации от 09.12.91 № 2005-1 "О государственной пошлине" (далее -- Закон о государственной пошлине) размер государственной пошлины по такой жалобе гражданина составляет 15% от минимального размера оплаты труда[2].

В соответствии со ст. 239.7 ГПК РСФСР суд, признав жалобу обоснованной, выносит решение об обязанности государственного или иного органа, должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина. Согласно ст. 239.8 ГПК РСФСР с момента вступления в законную силу решения суда о признании этого акта или его отдельной части незаконными этот акт или его отдельная часть считаются недействующими.

Оспаривание юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями

Специальный порядок обжалования ненормативных правовых актов предусмотрен для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В соответствии со ст. 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее -- АПК РФ) арбитражному суду подведомственны споры о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан.

Государственная пошлина по таким искам сравнительно невелика и составляет 10-кратный МРОТ для организаций, 20% от МРОТ для граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей (пп. 3 п. 2 ст. 4 Закона о государственной пошлине).

Например, по результатам налоговой проверки руководителем (заместителем руководителя) налогового органа было вынесено решение о привлечении организации-налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента) к ответственности за совершение налогового правонарушения (пункты 2, 3 ст. 101 Налогового кодекса Российской Федерации, далее -- НК РФ). Такое решение налогового органа является ненормативным правовым актом и должно быть вручено налогоплательщику либо его представителю (п. 5 ст. 101 НК РФ), после чего последний может предъявить иск в арбитражный суд о признании недействительным указанного решения налогового органа[3].

Затраты налогоплательщика по уплате государственной пошлины при предъявлении иска в арбитражный суд будут составлять незначительную сумму (834,9 руб. -- до 1 января 2001 г., 1000 руб. -- с 1 января 2001 г.), не зависящую от суммы иска. Для сравнения: если налогоплательщик попытается признать не подлежащим исполнению инкассовое поручение налогового органа на взыскание недоимки и пени, то ему придется заплатить государственную пошлину пропорционально оспариваемой сумме (п. 1 ст. 92 АПК РФ).

В случае если арбитражный суд откажет в иске о признании недействительным вышеуказанного решения налогового органа, то будет целесообразно уплатить налоговые санкции добровольно.

Во-первых, решение суда об отказе по иску о признании недействительным решения налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения будет иметь преюдициальный[4] характер при судебном разбирательстве по иску налогового органа о взыскании налоговой санкции.

Поэтому удовлетворение иска налогового органа о взыскании налоговой санкции predetermined.

Во-вторых, добровольная уплата налоговой санкции "сэкономит" налогоплательщику денежные средства в размере государственной пошлины, пропорциональной цене иска, которая будет взыскана с него при удовлетворении иска налогового органа о взыскании налоговой санкции.

Налогоплательщики, не уплатившие добровольно налоговые санкции и ничем более не выразившие своего несогласия с решением налогового органа о привлечении их к ответственности за совершение налогового правонарушения, так или иначе проходят

через процедуру судебного разбирательства: при взыскании налоговой санкции, которая может быть взыскана только в судебном порядке (п. 7 ст. 114 НК РФ). Это важно, поскольку в ходе судебного разбирательства фактически проходит судебная проверка юридической силы (обязательности) ненормативного правового акта, на основании которого к налогоплательщику применяются налоговые санкции (решение о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения). Решение суда об удовлетворении иска о взыскании налоговой санкции может быть принято только в случае, если указанный ненормативный правовой акт правомерен и соответствует закону.

Общие положения об обжаловании правовых актов при привлечении к ответственности за нарушения валютного и таможенного законодательства

Несколько иная ситуация имеет место при привлечении к ответственности за нарушение валютного или таможенного законодательства. Позиция КС РФ по этому вопросу отражена в Определениях от 04.03.99 № 50-О и от 14.01.2000 № 4-О. Бесспорное (без обращения в суд) взыскание штрафа за нарушение валютного законодательства будет правомерным в случае его неуплаты по истечении 15 дней со дня вручения постановления о наложении штрафа, если юридическое лицо -- плательщик штрафа в течение 10 дней со дня вынесения постановления о взыскании штрафа не обжаловало это решение в суд и (или) в вышестоящий орган валютного контроля (статьи 268, 285 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях).

Высший арбитражный суд Российской Федерации (далее -- ВАС РФ) также отметил, что отсутствие возражений, связанных с фактом нарушения и размером взыскания, по существу означает согласие резидента с выводами органа валютного контроля об основаниях наложения и сумме предъявленных к взысканию санкций[5].

Практика показывает, что орган валютного контроля должен иметь доказательство того, что постановление о наложении штрафа было вручено плательщику штрафа (лично или заказным письмом). В противном случае суд может признать бесспорное взыскание штрафа незаконным и вынесет решение о возврате штрафа, поскольку он был взыскан с нарушением установленного порядка (без вручения нарушителю постановления о наложении штрафа).

По этому же пути идет и судебная практика по делам о взыскании штрафов за нарушение таможенных правил. Федеральный арбитражный суд Московского округа оставил в силе решение нижестоящей инстанции о возврате суммы штрафа, поскольку таможенный орган не представил доказательств уведомления нарушителя о наложении штрафа за нарушение таможенных правил[6].

Порядок взыскания санкций за таможенные правонарушения

Санкции за таможенные правонарушения могут быть взысканы во внесудебном порядке, несмотря на то что некоторые из них являются налоговыми (то есть связаны с неуплатой таможенных платежей, являющихся федеральными налогами: таможенная пошлина, акцизы, НДС).

Поскольку главы 15, 16 НК РФ не содержат норм, регулирующих порядок взыскания санкций за таможенные правонарушения, то на основании ст. 2 НК РФ можно утверждать, что норма п. 7 ст. 114 НК РФ, предусматривающая взыскание налоговых санкций только в

судебном порядке, не распространяется на отношения по взысканию санкций за нарушения таможенных правил.

Следовательно, и в этом случае, как и в случае нарушения валютного законодательства, можно применить вышеуказанную правовую позицию КС РФ, предусматривающую, что неподача жалобы нарушителем в 10-дневный срок со дня вынесения решения таможенным органом свидетельствуют о его согласии с внесудебным списанием штрафных санкций с банковского счета по истечении 15 дней со дня вручения ему постановления о наложении штрафа.

В этом случае очевидна коллизия, связанная с тем, что ст. 408 Таможенного кодекса Российской Федерации (далее -- ТК РФ) предусматривает 3-месячный срок для первоначального обжалования решения таможенного органа. Окончательным выводом по данному вопросу будет либо правовая позиция КС РФ по вопросу внесудебного порядка списания с организаций штрафных санкций за нарушение таможенных правил, либо урегулирование этого вопроса в ТК РФ. В настоящее время можно говорить, что таможенные органы (и, по-видимому, суды тоже) будут иметь в виду именно 10-дневный срок, поскольку он является специальным сроком для обжалования решения о наложении штрафа. В свою очередь, 3-месячный срок является общим, то есть для всех иных видов первоначального обжалования.

Специальная процедура обжалования правовых актов таможенных органов

При обжаловании правовых актов таможенных органов следует учитывать, что в ТК РФ предусмотрена специальная процедура обжалования актов таможенных органов. В соответствии со статьями 371, 406, 407 ТК РФ порядок обжалования актов таможенных органов включает первоначальное обжалование (в вышестоящий таможенный орган) и вторичное обжалование (в суд общей юрисдикции -- для граждан-непредпринимателей, в арбитражный суд -- для организаций и индивидуальных предпринимателей). Следует учитывать, что норма ст. 416 ТК РФ об обжаловании нормативных актов Государственного таможенного комитета Российской Федерации (далее -- ГТК РФ) в КС РФ в настоящее время не применяется, поскольку с момента введения в действие Конституции (25 декабря 1993 г.) эта норма ст. 416 ТК РФ пришла в противоречие со ст. 125 Конституции.

Как разъяснил ВАС РФ (п. 10 письма ВАС РФ от 12.04.94 № ОЦ-7/03-99 "О Таможенном кодексе Российской Федерации", п. 15 письма Президиума ВАС РФ от 17.06.96 № 5 "Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением таможенного законодательства"), жалобы организаций и индивидуальных предпринимателей на решения таможенных органов, связанные с наложением взыскания за нарушение таможенных правил, подаются в арбитражный суд по месту нахождения органа, принявшего обжалуемое решение. По смыслу ст. 371 ТК РФ обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным решения таможни можно только после подачи на него жалобы в вышестоящий таможенный орган. Таким органом согласно ст. 8 ТК РФ является региональное таможенное управление. Границы деятельности таможенных управлений и таможен могут не соответствовать (не совпадать) границам административно-территориальных единиц и границам субъектов Российской Федерации. При определении подсудности дел, связанных с обжалованием решений о наложении взысканий за нарушение таможенных правил, необходимо руководствоваться ст. 25 АПК РФ, из которой следует, что такие иски предъявляются в арбитражный суд по месту нахождения лица, чьи действия обжалуются, то есть исходя из его административно-территориального расположения. В тех случаях, когда региональное таможенное

управление оставило постановление таможни без изменения, а жалобу без рассмотрения, иски предъявляются в арбитражный суд по месту нахождения таможни. В остальных случаях независимо от характера постановления, принятого вышестоящим таможенным органом, вторичная жалоба подается в арбитражный суд по месту нахождения регионального таможенного управления. Если заявление о признании недействительным решения вышестоящего таможенного органа подано с пропуском срока, установленного частью второй ст. 371 ТК РФ, вопрос о его восстановлении решается арбитражным судом, рассматривающим спор.

Оспаривание ненормативных актов высших федеральных органов государственной власти

В отношении оспаривания этих актов действует юрисдикция Верховного суда РФ (далее -- ВС РФ) и ВАС РФ.

ВАС РФ рассматривает согласно ст. 24 АПК РФ дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и индивидуальных предпринимателей. Практика рассмотрения таких дел ВАС РФ незначительна.

В то же время ВС РФ, наделенный ст. 116 ГПК РСФСР полномочиями по рассмотрению дел об оспаривании ненормативных актов Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, накопил обширную практику по спорам такого рода. В связи с этим оспаривание ненормативных актов Президента Российской Федерации, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, лучше производить в ВС РФ. Тем более что нарушение прав юридического лица, как было показано выше, всегда можно представить как нарушение прав граждан -- собственников и работников этого юридического лица.

Оспаривание нормативных правовых актов

Возможность судебного оспаривания нормативных правовых актов весьма существенна для гражданского общества, поскольку с его помощью прекращается (полностью или частично, постоянно или на некоторый срок) юридическая сила нормативного правового акта (он теряет обязательную силу для всех субъектов регулируемых правоотношений).

Оспаривание нормативных правовых актов возможно по двум основаниям: неконституционность (несоответствие его Конституции) и незаконность (несоответствие нормативному акту большей юридической силы, кроме Конституции).

Как указано в п. 4 мотивировочной части постановления КС РФ от 11.04.2000 № 6-П, согласно ст. 125 Конституции проверка конституционности нормативных актов и лишение их юридической силы в случае их неконституционности осуществляется только в порядке конституционного судопроизводства. Соответствие же федеральному закону законов субъектов Российской Федерации (законность последних) проверяется судами общей юрисдикции.

Конституционное судопроизводство осуществляется КС РФ (федеральным судом, функционирующим на основании Конституции и Федерального конституционного закона от 21.07.94 № 1-ФКЗ "О Конституционном суде Российской Федерации", далее -- Закон о КС РФ) и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации (судами субъектов Федерации, создаваемыми на основании ст. 27 Федерального

конституционного закона от 31.12.96 № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации").

Предназначение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации заключается в проверке соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации. Такие суды созданы только в ряде субъектов Российской Федерации.

В отличие от указанных судов КС РФ функционирует почти 9 лет и имеет обширную и значимую практику. Законодательством Российской Федерации предоставлены широкие полномочия КС РФ: он вправе признавать оспариваемые нормативные правовые акты неконституционными, и с момента провозглашения такого решения эти акты утрачивают юридическую силу; его решения окончательны и не подлежат обжалованию[7].

Правовые позиции КС РФ обязательны для всех (в том числе высших государственных органов законодательной и исполнительной власти). Толкование Конституции, данное КС РФ, является официальным и обязательным для всех государственных органов, организаций и граждан (статьи 29, 79, 87, 100, 106 Закона о КС РФ).

В ожидании будущего федерального конституционного закона...

Если практика проверки конституционности нормативных правовых актов КС РФ в принципе уже сложилась, то проверка законности нормативных актов (их соответствия нормативным актам большей юридической силы, кроме Конституции), по мнению автора, находится в стадии становления. Об этом, в частности, свидетельствует то, что до сих пор не принят федеральный конституционный закон в отношении дел о проверке соответствия нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона иному акту, кроме Конституции, имеющему большую юридическую силу. Этот закон должен урегулировать инстанционную, предметную и территориальную подсудность; определить прочие процессуальные особенности по такого рода делам. Этим федеральным конституционным законом также надлежит урегулировать проверку соответствия федеральных законов федеральным конституционным законам, соответствия нормативных указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства РФ федеральным законам, соответствия актов Российской Федерации актам субъектов Российской Федерации по вопросам ведения субъектов Российской Федерации (ст.73 Конституции РФ).[8]

"Недействительный" или "недействующий"? ...

По вопросу соответствия нормативного акта иному акту большей юридической силы, кроме Конституции, единственной неоспоримой правовой категорией (в условиях устарелости и противоречивости законов в данной сфере) являются правовые позиции КС РФ, выраженные в мотивировочной части постановления КС РФ от 11.04.2000 № 6-П. По данному делу КС РФ проверил конституционность норм ГПК РСФСР, Закона об обжаловании, на основании которых суды общей юрисдикции по заявлениям прокуроров лишали юридической силы законы субъектов Российской Федерации в случае их несоответствия федеральным законам[9].

Как отмечено в п. 5 мотивировочной части постановления КС РФ от 11.04.2000 № 6-П, согласно п. 3 ст. 128 Конституции полномочия федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. Однако в силу пунктов 1, 2 "Заключительных и переходных положений" Конституции законы и другие правовые акты, действовавшие ранее на территории Российской Федерации, применяются в части, не противоречащей

Конституции. Именно поэтому нормы ГПК РСФСР, Закона об обжаловании, предусматривающие право судов общей юрисдикции прекращать юридическую силу законов субъектов Российской Федерации, не теряют юридическую силу, если даже они и не являются федеральными конституционными законами, так как действуют в части, не противоречащей Конституции.

Вместе с тем, как отмечено в постановлении КС РФ от 11.04.2000 № 6-П (п. 7 мотивировочной части), глава 24.1 ГПК РСФСР не позволяет суду признавать закон субъекта Российской Федерации недействительным, то есть утрачивающим юридическую силу, не порождающим правовых последствий со дня издания и не требующим отмены органом, его принявшим. КС РФ разъяснил, что в соответствии со ст. 239.8 ГПК РСФСР с момента вступления в законную силу решения суда о признании закона субъекта Российской Федерации или отдельной его части незаконными этот закон или его часть считаются недействующими, то есть не подлежащими применению. Это влечет необходимость приведения его законодательным органом субъекта Российской Федерации в соответствие с федеральным законом. При этом принятое судом общей юрисдикции решение о том, что закон субъекта Российской Федерации не подлежит применению, не препятствует возможности проверки КС РФ конституционности федерального закона и закона субъекта Российской Федерации в том случае, если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает закон субъекта Российской Федерации подлежащим действию (п. 8 мотивировочной части постановления КС РФ от 11.04.2000 № 6-П).

После принятия постановления КС РФ от 11.04.2000 пленум ВС РФ принял важное постановление от 25.05.2000 № 19, внесшее с учетом указанной правовой позиции КС РФ изменения в вышеуказанные постановления пленума ВС РФ от 27.04.93 № 5 и от 21.12.93 № 10. В частности, в нем определено, что заявление прокурора о признании противоречащим федеральному закону нормативного правового акта субъекта Российской Федерации подается в соответствующий верховный суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, действующий на территории данного субъекта Российской Федерации. Согласно п. 6 постановления пленума ВС РФ от 21.12.93 № 10 гражданин вправе обжаловать любой (как нормативный, так и индивидуальный) правовой акт органа государственной власти и местного самоуправления. С этой целью в тот же суд подается заявление гражданина о признании незаконным правового акта субъекта Российской Федерации (в том числе закона), ущемляющего его права и законные интересы.

Правовые акты местного самоуправления обжалуются в суд по месту нахождения ответчика (в районный суд по месту нахождения органа местного самоуправления).

В соответствии с п. 9 постановления пленума ВС РФ от 27.04.93 № 5 в случае удовлетворения заявления о признании противоречащим федеральному закону закона субъекта Российской Федерации в резолютивной части решения должно быть указано на это, а также на то, что данный закон признается недействующим и не подлежащим применению со дня вступления решения в законную силу.

В случае удовлетворения заявления о признании противоречащим закону иного правового акта (не являющегося законом субъекта Российской Федерации) суд признает этот акт недействительным и не порождающим правовых последствий со дня его издания, а если закон, которому противоречит правовой акт, вступил в силу (введен в действие) после издания правового акта -- со дня вступления в силу (введения в действие) закона.

В соответствии с п.11 постановления пленума ВС РФ от 27.04.93 № 5 решение суда по делу о признании правового акта противоречащим закону может быть обжаловано и опротестовано в кассационном порядке. Кассационной инстанцией по делам о признании незаконными правовых актов субъектов Российской Федерации и правовых актов местного самоуправления являются соответственно ВС РФ и верховный суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа (ст. 283 ГПК РСФСР).

Оспаривание нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

Оспаривание этих актов производится вследствие их незаконности (несоответствия федеральному закону), поскольку они являются подзаконными, и, следовательно, должны соответствовать закону.

Для указанных нормативных актов действует специальная процедура их государственной регистрации в Минюсте России и официального опубликования в "Российской газете" и "Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", предусмотренная пунктами 8--12 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.96 № 763 (далее -- Указ № 763). В п. 10 Указа № 763 говорится: "...нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров". Несоблюдение данной процедуры регистрации и официального опубликования нередко служит основанием для судебного оспаривания их юридической силы.[10]

Оспаривание нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (министерств, государственных комитетов, служб и пр.), касающихся прав и свобод граждан, производится в ВС РФ на основании ст. 116 ГПК РСФСР. При этом для выяснения того, является тот или иной орган федеральным органом исполнительной власти, следует руководствоваться Указом Президента Российской Федерации от 17.05.2000 № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (или более ранние редакции этого Указа, в зависимости от момента издания оспариваемого акта).

В ВС РФ могут оспариваться федеральные ведомственные нормативные правовые акты, касающиеся прав и законных интересов организаций, если заявители будут ссылаться, что указанными актами затрагиваются права граждан -- собственников капитала и работников этих юридических лиц, а также граждан -- индивидуальных предпринимателей.[11]

Кассационное обжалование и опротестовывание решений ВС РФ по таким делам производится в Кассационной коллегии ВС РФ (ст. 283 ГПК РСФСР).

Особенности оспаривания нормативных актов таможенных и налоговых органов

По сравнению с общим порядком оспаривания ведомственных нормативных правовых актов существуют определенные особенности оспаривания нормативных актов таможенных и налоговых органов.

В соответствии со ст. 407 ТК РФ первоначальная жалоба на нормативные правовые акты ГТК РФ подается в этот комитет. Вторичная жалоба на нормативные акты ГТК РФ подается в Верховный суд Российской Федерации, поскольку норма ст. 416 ТК РФ о подведомственности таких дел КС РФ не применяется, как вступившая с 25.12.93 в противоречие со ст. 125 Конституции.

В последнее время изменилась подсудность по делам об оспаривании нормативных правовых актов налоговых органов.

Введенная в действие с 1 января 1999 г. часть первая НК РФ (п. 2 ст. 138) установила, что иски об обжаловании нормативных актов налоговых органов организациями и индивидуальными предпринимателями подаются в арбитражный суд. Исходя из этой нормы НК РФ и ст. 25 АПК РФ, в настоящее время нормативные акты МНС России обжалуются в Арбитражном суде г. Москвы (по месту нахождения Министерства Российской Федерации по налогам и сборам).

В соответствии с АПК РФ на постановление Арбитражного суда г. Москвы возможна подача апелляционной (в Арбитражный суд Москвы) и кассационной (в Федеральный арбитражный суд Московского округа) жалоб.

В то же время не исключено использование уже не раз упоминавшейся позиции, что ущемление прав организации является ущемлением прав ее собственников -- физических лиц и работников. Как следствие этого, на основании абзаца 2 п. 2 ст. 138 НК РФ такие дела подведомственны не арбитражному суду, а ВС РФ[12].

Об обжаловании совместных нормативных актов

Вопросы определения подведомственности и подсудности возникают при обжаловании совместных нормативных правовых актов, принятых двумя и более федеральными органами исполнительной власти. Такие акты, как правило, принимаются в порядке межведомственной координации по смежным вопросам. Примером этого служит Инструкция ГТК РФ от 03.03.2000 № 01-100/4 и МНС России № 57 "О порядке применения акцизов в отношении товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации". Проблема в том, что действует различная подведомственность обжалования организациями нормативных актов МНС России и нормативных актов иных федеральных органов исполнительной власти (соответственно в арбитражном и общегражданском суде). Кроме того, при обжаловании нормативных актов ГТК РФ действует обязательное первоначальное обжалование акта в ГТК РФ.

НК РФ об основаниях для признания нормативного акта о налогах и сборах незаконным

В отношении признания незаконными нормативных правовых актов о налогах и сборах существенно облегчает задачу суда то обстоятельство, что ст. 6 НК РФ установила основания для признания таких нормативных актов не соответствующими НК РФ.

Таким образом, в обоснование своего решения о признании незаконным того или иного нормативного правового акта о налогах и сборах суд вправе сослаться на отсутствие хотя бы одного обстоятельства, предусмотренного п. 1 ст. 6 НК РФ (п. 2 ст. 6 НК РФ)[13].

В заключении статьи хотелось бы повторить, что судебное оспаривание правовых актов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления -- необходимый признак правового государства. Поэтому

всем представителям гражданского общества необходимо более широко использовать конституционное право на судебную защиту своих прав не только для отстаивания своих интересов, но и для ускорения эволюции России в подлинно правовое государство.

[1] См. постановление КС РФ от 08.10.97 № 13-П.

[2] Во всех случаях, когда в данной статье есть указание на минимальный размер оплаты труда (МРОТ), следует иметь в виду, что значение одного МРОТ при уплате государственной пошлины с 1 июля 2000 г. по 31 декабря 2000 г. соответствует базовой сумме 83,49 руб., а с 1 января 2001г. -- базовой сумме 100 руб. на основании Федерального закона от 19.06.2000 № 82-ФЗ "О минимальном размере труда".

[3] Если указанное решение не будет обжаловано налогоплательщиком, то недоимка и пени будут взысканы с него в бесспорном порядке (ст. 46 НК РФ), а налоговые санкции -- в судебном порядке (п. 7 ст. 114 НК РФ).

[4] Преюдициальность -- обязательность для всех судов, рассматривающих дело, принять без проверки и доказательств факты, ранее установленные вступившим в законную силу судебным решением.

[5] Пункт 6 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2000 № 52 "Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с применением законодательства о валютном регулировании и валютном контроле".

[6] Дело Арбитражного суда г. Москвы № А40-38117/98-92-189.

[7] КС РФ в соответствии с пунктами 2, 4 ст. 125 Конституции разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции) и вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

КС РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

[8] Необходимость принятия такого федерального конституционного закона постоянно подчеркивается в правовых позициях КС РФ (п. 7 мотивировочной части постановления КС РФ от 16.06.98 № 19-П; п. 8 мотивировочной части постановления КС РФ от 11.04.2000 № 6-П). В настоящее время в Федеральном Собрании находятся проекты соответствующих федеральных конституционных законов по данному вопросу, внесенные ВС РФ и ВАС РФ.

[9] В соответствии с частью 5 ст. 76 Конституции законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции) и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

[10] См. решение ВС РФ от 18.02.99 № ГКПИ 99-58 о признании недействующей (не подлежащей применению) Временной инструкции "О взимании таможенных платежей", утвержденной письмом ГТК РФ от 28.07.95 № 01-13/10735.

[11] См. решение ВС РФ от 03.12.98 № ГКПИ 98-630.

[12] См. определение ВС РФ от 11.01.2000 № КАС 99-390.

[13] Не может признаваться противоречащим НК РФ другой федеральный закон, поскольку в соответствии с правовой позицией КС РФ (п. 3 мотивировочной части Определения от 05.11.99 № 182-О) ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Правильный же выбор на основе установления и исследования фактических обстоятельств и истолкование норм, подлежащих применению в конкретном деле, относится к ведению судов общей юрисдикции и арбитражных судов.