**Судебное оспаривание нормативных правовых актов: оправдано ли установление государственной пошлины?**

Качанов Роман Евгеньевич

Автор подвергает сомнению существующую в Российской Федерации систему уплаты государственной пошлины по делам об оспаривании нормативных правовых актов

Как известно, механизм взимания государством налогов и сборов служит своей целью обеспечение выполнение функций государства (охрана прав и свобод человека, оборона, безопасность, социальная защита, установление «правил игры», экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов и т.п.).

Среди особого вида сборов выделяют государственную пошлину. Действующее законодательство (Часть 2 Налогового кодекса) предусматривает необходимость уплаты государственной пошлины при обращении в суд практически по всем делам. Исключения составляют, в частности, дела о защите прав потребителей, а также ряд других «социально значимых» дел.

Обращает на себя внимание то, что законодатель достаточно подробно и обстоятельно расписывает ставки госпошлины по делам об оспаривании нормативных актов.

Так, в соответствии со статьей 333.19. Налогового кодекса РФ при подаче заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц в судах общей юрисдикции госпошлина для физических лиц устанавливается в размере 100 рублей, для организаций - 2 000 рублей. Такие же ставки госпошлины для граждан и организаций установлены при оспаривании нормативного акта в арбитражном суде.

Более внушительные ставки госпошлины по таким делам установлены при подаче обращений в судебные органы конституционного контроля (Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ). Напомним, что дела об оспаривании нормативных актов на предмет их соответствия Конституции РФ, либо конституции (уставу) субъекта РФ составляют абсолютное большинство дел, рассматриваемых этими судами, т.к. соответствующее полномочие является основным для этих судов. Что касается граждан и организаций, то они только и могут подавать в данные суды обращения, связанные с обжалованием нормативных актов (обращения с иными требованиями – не могут).

Итак, при подаче жалобы гражданином (физическим лицом) в Конституционный Суд РФ уплачивается госпошлина в размере 300 рублей; если жалуется организация - 4 500 рублей. При обращении в конституционный (уставный) суд субъекта РФ гражданином уплачивается госпошлина в размере 200 рублей, организацией – 3000 рублей.

Прежде чем начать разговор об обоснованности установлении системы уплаты госпошлины как таковой по делам об оспаривании нормативных актов, следует сказать несколько слов об обоснованности установления конкретных ставок госпошлины, их логической соотносимости… Так, согласно Гражданскому процессуальному кодексу РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ рассматривают дела о соответствии нормативных актов федеральных органов государственной власти нормативным актом, имеющих большую юридическую силу. Необходимо заметить, что точно такие же категории дел рассматривает и Конституционный Суд РФ, только в отношении немного иного круга нормативных актов (законы, а также постановления Правительства РФ и указы Президента РФ, изданные в порядке делегированного нормотворчества). При этом постановления Правительства РФ и указы Президента РФ, изданные не в порядке делегированного нормотворчества, могут быть предметом проверки также и в Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ. Таким образом, компетенция указанных трех высших судов РФ в области обжалования нормативных актов, если не идентична, то, во всяком случае, аналогична.

Межу тем, госпошлина при обращении в Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ при оспаривании нормативного акта установлена в размере 100 рублей для граждан и 2000 рублей для организаций; в Конституционный Суд РФ – 300 рублей для граждан и 4500 рублей для организаций (в настоящее время, до приведения ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в соответствие с Налоговым кодексом РФ, действуют старые ставки госпошлины – 100 рублей для граждан и 1500 рублей для организаций).

Однако в данном случае можно возразить – ведь Конституционный Суд не просто проверяет нормативные акты с точки зрения их законности, а оценивает их на соответствие Основному Закону нашей страны – Конституции РФ, акту высшей юридической силы. Данные возражения имели бы право на существование, если бы не одно «но». Дело в том, что законодатель в Налоговом кодеке РФ точно такую же логическую ошибку делает и в отношении оспаривания нормативных актов на предмет их соответствия конституциям (уставам) субъектов РФ, которые вовсе не являются нормативными актами высшей юридической силы в системе российского законодательства.

Так, согласно статье 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предусматривается существование конституционных (уставных) судов субъектов РФ, которые, наряду с мировыми судьями, являются судами субъектов РФ. Основная задача этих судов – разрешение дел о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ законов и иных нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъекта РФ, а также органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на его территории.

Другими словами, объектом проверки конституционными (уставными) судами являются точно такой же круг нормативных актов, которые в системе судов общей юрисдикции по первой инстанции проверяют районные (городские) суды (в отношении муниципальных нормативных актов) и областные (краевые, окружные) суды (в отношении законов и иных нормативных актов органов государственной власти субъекта РФ); в системе арбитражных судов – арбитражные суды субъектов РФ (в отношении всех нормативных актов, подсудных арбитражным судам, за исключением Высшего Арбитражного Суда РФ).

При этом, напомним, что при подаче заявления об оспаривании нормативного акта в районных или областной суд, равно как в арбитражный суд субъекта РФ гражданину следует оплатить 100 рублей, организации – 2000. Вместе с тем, при обращении, по сути, с точно таким же требованием в конституционный (уставный) суд гражданину надо будет уплатить 200 рублей, организации – 3000 рублей…. И это несмотря на то, что правовые последствия вынесения актов судов общей юрисдикции (арбитражных судов) и конституционных (уставных) судов субъектов РФ о признании нормативного акта не легитимным, в общем, одинаковы.

Но нелогичность установления конкретных ставок госпошлины по делам об оспаривании нормативных актов – это лишь одна сторона медали, лишь, если так можно выразиться, законодательная арифметика, хотя и она весьма показательна… Однако есть и другая сторона медали…

На наш взгляд, на проблему уплаты государственной пошлины по делам об оспаривании именно нормативных актов необходимо посмотреть с точки зрения самой юридической природы, юридической сущности оспаривания нормативных актов и проверить, как соотносится эта юридическая сущность с самим фактом существования госпошлины по такой категории дел. Необходимо поставить вопрос: обоснован ли подход законодателя, при котором он предусматривает саму необходимость или даже возможность уплаты госпошлины по делам об оспаривании нормативных актов?

Чтобы ответить на этот вопрос, следует, прежде всего, выяснить, что представляет собой такая категория судебных дел, и какую цель преследует законодатель, устанавливая её в соответствующем процессуальном законодательстве.

С возникновением современной российской государственности граждане и организации в нашей стране получили возможность оспорить непосредственно в суде незаконные решения, действия (бездействие) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, нарушающих их права, не апеллируя при этом к вышестоящим в порядке подчиненности органам и должностным лицам. Данное право закрепляется в Конституции РФ (часть 2 статьи 46) и выступает как один из важнейших элементов конституционного права на судебную защиту.

В рамках рассматриваемой нами проблемы нас больше всего интересует возможность судебного оспаривания решений официальных властей. Как известно, решения властных органов бывают двух видов: ненормативного (индивидуально-властного) и нормативного характера. Решения нормативного характера представляют собой всем нам известные нормативные правовые акты, т.е. правовые акты, содержащие нормы права (правила поведения, рассчитанные на многократное применение персонально неопределенным кругом лиц). Таким образом, граждане и организации могут оспорить в суде любые нормативные акты любых публичных органов и должностных лиц.

Конституционный Суд РФ также неоднократно подчеркивал, что возможность оспаривания именно нормативных актов, нарушающих права и законные интересы граждан и организаций, непосредственно вытекает из содержания и смысла части 2 статьи 46 Конституции РФ. Действующая в Российской Федерации система судебного оспаривания нормативных актов включает в себя практически все суды, существующие в нашей стране (за исключением мировых судей): начиная от судей районного звена и заканчивая Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ. В некоторых субъектах РФ созданы конституционные (уставные) суды.

Если сравнивать дела об оспаривании нормативных актов с иными делами (исковое производство, оспаривание действий (бездействие) и решений ненормативного характера органов публичной власти и должностных лиц, особое производство, пр.) можно выделить одну важную особенность этих дел – обращения частных лиц в суд по таким делам имеют своей целью не только защиту частного интереса, но и публичного интереса (действующий правопорядок, права неопределенного круга лиц, интересы общества и государства). На данную существенную особенность дел об оспаривании нормативных актов неоднократно обращали внимание, как отдельные ученые, так и Конституционный Суд РФ.

Так, судья Конституционного суда РФ докт. юрид. наук, профессор Г.А.Жилин отмечает: «Решение по таким делам всегда направлено на защиту не только частного интереса заявителя, но и публичного интереса, поскольку нормативный акт касается неопределенного круга лиц и рассчитан на многократное применение. От качества нормативных актов зависит уровень законности и правопорядка…» (Жилин Г. Признание нормативных актов недействительными // Российская юстиция -1998. - № 7. – С. 40).

Конституционный Суд РФ в ряде своих решений отметил, что дела об оспаривании нормативных актов (в отличие от других категорий дел) преследуют не только частный интерес, но и, прежде всего!, публичный интерес.

Так, в Определении от 12 мая 2005 года № 244-О по жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Каревой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 134, статьями 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса РФ, Конституционный Суд РФ, обосновывая свою правовую позицию относительно запрета прекращать производство по делу об оспаривании нормативных актов только на том основании, что оспариваемый нормативный акт был отменен органом, его издавшим, указал на то, что право на судебную защиту «выступает как гарантия в отношении всех конституционных прав и свобод, а закрепляющая его статья 46 Конституции Российской Федерации находится в неразрывном системном единстве с ее статьей 21, согласно которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (статья 17, часть 2, и статья 18 Конституции Российской Федерации). Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (статья 45, часть 2, Конституции Российской Федерации) и спорить с государством в лице любых его органов…».

Основываясь на этих праворазмышлениях, Конституционный Суд сделал вывод о том, что неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих, является возможность лица обжаловать принятые органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощающая в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка.

В другом своем решении – Определении от 2 марта 2006 года № 58-О по жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса РФ – Конституционный Суд РФ, обосновывая свою правовую позицию, касающуюся возможности оспаривания в суде не только зарегистрированных и опубликованных нормативных актов, но и нормативных актов, не являющихся таковыми (несмотря на запрет это делать, установленный в статье 251 ГПК РФ), также указал на то, что право на судебную защиту выступает гарантией других конституционных прав и свобод, а его нормативное содержание включает право обжалования принятых органами государственной власти, должностными лицами решений, причем такое обжалование может преследовать не только индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, но и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка.

Следует отметить, что прокуроры, а также различные государственные органы, обращающиеся в суд с заявлениями об оспаривании нормативных актов, никакой государственной пошлины не уплачивают… И это вполне естественно, т.к. обращение этих субъектов преследует публичные интересы – изъять из правовой системы нелегитимный нормативный акт, нарушающий права граждан (организаций) либо интересы Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Чем же тогда «хуже» обычные граждане или организации, стремящиеся, по сути, выполнить работу государства и обращающиеся в суд с требованиями о признании нормативных актов не легитимными (незаконными, неконституционными)? Ведь и их обращения преследуют публичные цели, т.к. для интересов законности и правопорядка никакого значения не имеет, отменил ли суд юридически ущербный нормативный акт по обращению гражданина или органа государственной власти.

Следует отметить, что по своей мощи по воздействию на правоприменительную практику и в целом на всю правовую систему страны дела об оспаривании нормативных актов могут быть сопоставимы только с делами, рассматриваемыми Европейским судом по правам человека, т.к. прецеденты этого суда обязательны для нашей страны. Однако, как известно, при обращении в Европейский суд никакой государственной пошлины платить не надо; и это вполне естественно и справедливо. Между тем, при обращении в суд с заявлением об оспаривании нормативного акта законодатель обязывает уплачивать госпошлину, даже при обращении в Конституционный Суд РФ…

На наш взгляд, государство должно полностью изменить свое отношение к этой важнейшей проблеме, в том случае, если оно действительно стремится быть правовым. Оно не должно препятствовать гражданам и организациям в их стремлении аннулировать законным способом нелегитимные нормативные акты, в том числе, посредством введения и повышения до бесконечности государственной пошлины. Наоборот – правовое государство обязано содействовать частным лицам в их желании защитить не только свои интересы, но и интересы государства (публичные интересы) посредством признания незаконными нормативных актов, с учетом также того, что именно по обращениям граждан и организаций в нашей стране уже были дисквалифицированы тысячи самых различных нормативных актов самыми различными судами, начиная Конституционным Судом РФ и заканчивая районными судами общей юрисдикции.

Препятствование же государства такой, по сути, подвижнической деятельности граждан и организаций посредством установления различных ставок государственной пошлины по делам об оспаривании нормативных актов дискредитирует сам институт налогов и сборов.