

философские, юридические и эмпирические учения (Советская и постсоветская политика и общество. Изд. 1) / Под ред. А. Умланд. – 2004. – С. 121–144. (*Burkov, Detention of Mentally Ill Persons in the Russian Federation under Article 5 of the ECHR, A. Umland (ed.) The Implementation of the European Convention on Human Rights in Russia: Philosophical, Legal, and Empirical Studies (= Soviet and Post-Soviet Politics & Society, Vol. 1). 2004, at 121-144*). – 1,5 п. л.

*Бурков  
Антон Леонидович*

**АКТЫ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ  
КАК ИСТОЧНИК АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Специальность 12.00.14 – административное право,  
финансовое право, информационное право

*Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук*

Подписано в печать 7.02.2005. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.  
Печать на ризографе. Тираж 150. Заказ 1.

НОУ Академия по правам человека

Тюмень – 2005

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель — доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный деятель  
науки РФ  
Бахрах Демьян Николаевич

Официальные оппоненты — доктор юридических наук,  
профессор  
Игнатенко Виктор Васильевич

кандидат юридических наук, доцент  
Вечернин Дмитрий Александрович

Ведущая организация — Пермский государственный  
университет

Защита состоится 31 марта 2005 года в 16-00 часов на заседании диссертационного совета Д. 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан 23 февраля 2005 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор

 В. Д. Плесовских

9. *Бурков, А. Л.* Могут ли акты правосудия быть источниками административного права? / А. Л. Бурков // Там же. – № 5. – С. 31–34. – 0,25 п. л.
10. *Бурков, А. Л.* К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции / А. Л. Бурков // Журн. рос. права. – 2003. – № 4. – С. 62–68. – 0,43 п. л.
11. *Бурков, А. Л.* Акты правосудия как источники административного права / А. Л. Бурков // Административное право на рубеже веков. Ч. 2: Межвузов. сб. науч. тр. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – С. 3–11. – 0,56 п. л.
12. *Бурков, А. Л.* Влияние решений Европейского Суда по правам человека на систему административного права / А. Л. Бурков // Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе РФ: Материалы всерос. науч.-практ. конф. – Екатеринбург, 2003. С. 7–11. – 0,31 п. л.
13. *Бурков, А. Л.* Судебная защита прав граждан, нарушенных недействующими нормативными актами / А. Л. Бурков // Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах: Материалы научно-практической конференции. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – С. 76–88. – 0,81 п. л.
14. *Бурков, А. Л.* Защита прав граждан от недействующих нормативных актов / А. Л. Бурков // Правоведение. – 2004. – № 1. – С. 107–117. – 0,68 п. л.
15. *Бахрах, Д. Н., Бурков, А. Л.* Акты правосудия как источники административного права / Д. Н. Бахрах, А. Л. Бурков // Журн. рос. права. – 2004. – № 2. – С. 11–22. – 0,40 п. л.
16. *Деменева, А. В., Бурков, А. Л.* Возможные правовые последствия дела «Ракевич против России» / А. В. Деменева, А. Л. Бурков // Студенческое приложение к Журналу по правам человека Ноттингемского университета. – 2004. Авг. – С. 7–12. (*Demeneva, Burkov, Probable Legal Consequences of Rakevich v. Russia, Human Rights Law Review Students Supplement.* – 2004. Aug., at 7–12.). – 0,20 п. л.
17. *Бурков, А. Л.* Заключение душевнобольных в Российской Федерации в соответствии со статьей 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод / А. Л. Бурков // Применение Европейской конвенции по правам человека в России:

## По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Бурков, А. Л.* Конституционный Суд постановил... (по жалобе гражданки Арбузовой Е. А. часть 2 статьи 266 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР признана неконституционной) / А. Л. Бурков // Правозащитник. – 1999. – № 2. – С. 54–56. – 0,18 п. л.
2. *Бурков, А. Л.* Развитие института судебного обжалования действий исполнительных органов власти / А. Л. Бурков // Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции: Сб. материалов межрегионал. науч.-практ. конф., 23 дек. 1999 г. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 1999. – С. 120–123. – 0,25 п. л.
3. *Бурков, А. Л.* Благодарим за ценные замечания... (о том, как в Свердловской области приводят региональное законодательство в соответствие с федеральным) / А. Л. Бурков // Журн. рос. права. – 2000. – № 1. – С. 62–68. – 0,43 п. л.
4. *Бурков, А. Л.* Правовые последствия отмены и признания нормативного акта недействительным / А. Л. Бурков // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации: Материалы Всерос. науч.-практ. конф., 20–21 апр. 2000 г. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА., 2001. – С. 443–447. – 0,31 п. л.
5. *Бурков, А. Л.* Исполнение актов правосудия о признании нормативных актов незаконными / А. Л. Бурков // Арбитражный и гражданский процесс. – 2002. – № 11. – С. 41–44. – 0,25 п. л.
6. *Бурков, А. Л.* Борьба за власть между Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ: пострадают ли права человека? (начало) / А. Л. Бурков // Гражданин и право. – 2003. – № 2. – С. 33–38. – 0,37 п. л.
7. *Бурков, А. Л.* Борьба за власть между Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ: пострадают ли права человека? (продолжение) / А. Л. Бурков // Там же. 2003. № 5. С. 44–50. – 0,43 п. л.
8. *Бурков, А. Л.* Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах / А. Л. Бурков // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. – № 4. – С. 36. – 0,06 п. л.

## Общая характеристика работы

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В процессе политических и экономических реформ в Российской Федерации возрастают роль и значение судебной власти, призванной обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод граждан, режим законности в стране.

Новое законодательство расширило возможности судебного контроля за законностью деятельности публичной администрации, в том числе по изданию нормативных правовых актов. Начало судебному нормоконтролю было положено 15 декабря 1990 года учреждением Конституционного Суда РСФСР на основе Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»<sup>1</sup>. Конституционный Суд РСФСР рассмотрел около трех десятков дел. Другими изменениями Конституции РСФСР Законом РФ от 21 апреля 1992 года<sup>2</sup> гражданам было предоставлено право на обращение в суд с требованиями проверки законности нормативных актов. Значительную роль в развитии судебного нормоконтроля сыграл Закон РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>3</sup>. Конституция РФ 1993 года подтвердила полномочия судов на осуществление нормоконтроля, закрепив универсальное право на судебную защиту нарушенных прав, в том числе от незаконных нормативных актов органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц.

В последние годы в РФ идет процесс становления судебного нормоконтроля. Совершенствование теоретической и нормативной правовой основы судебного нормоконтроля и административного судопроизводства является актуальной задачей, что и обусловило выбор темы диссертации.

Актуальность избранной темы проявляется в следующих аспектах.

1. С появлением у судов контрольных полномочий учеными проводится большая работа по переосмыслению результатов судебной деятельности, о чем свидетельствуют развернувшаяся дискуссия на страницах юридических изданий, обсуждение в

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

<sup>3</sup> Там же. 1993. № 19. Ст. 685.

1997 году ученым советом Института государства и права Российской академии наук доклада «Судебная практика как источник права», проведение 25–26 ноября 1999 года в Москве международного семинара «Судебная практика как источник права», проведение юридическим факультетом Санкт-Петербургского государственного университета 16–17 февраля 2004 года конференции «Судебная практика как источник права», а также недавнее выступление Председателя Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>. Настоящая диссертация направлена на исследование актов правосудия о признании незаконными административно-правовых нормативных актов как источников административного права (*доктринальный аспект*).

2. Активное развитие административного законодательства связано с необходимостью его приведения в соответствие с Конституцией РФ. Немалая заслуга в деле совершенствования административного законодательства принадлежит актам судебного нормоконтроля. Ряд положений настоящей работы направлен на выработку уточнений и дополнений к действующему законодательству. Основное внимание уделяется обоснованию наличия у суда полномочий на осуществление правотворческой деятельности в виде изменения, отмены или аннулирования незаконных административно-правовых норм (*правотворческий аспект*).
3. Формирующаяся судебная практика по осуществлению нормоконтроля испытывает трудности при решении вопроса о правовых последствиях признания нормативного акта незаконным. По ряду моментов позиция высших судебных инстанций подвергается критике со стороны теоретиков и практиков. Правовая позиция Пленума Верховного Суда РФ по вопросам осуществления судебного нормоконтроля не полностью соответствует правовой позиции Конституционного Суда РФ. Практические рекомендации, выработанные в ходе настоящего исследования, призваны оказать помощь правоприменительной практике (*правоприменительный аспект*).

обязательства, что требует приведения судебной практики и законодательства в соответствие с европейскими стандартами.

**Заключение** содержит основные выводы проведенного диссертационного исследования.

---

<sup>1</sup> См.: Зорькин, В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В. Д. Зорькин // Журн. рос. права. – 2004. – № 12. – С. 3–9.

Конституционного Суда РФ и Уставного Суда Свердловской области. Отличие состоит в том, что основание прекращения производства по делу в связи с утратой силы (отменой) нормативным актом закреплено на уровне федерального конституционного закона и закона субъекта РФ. За время действия нормативного акта могли быть приняты незаконные акты (решения), которые нарушили права граждан и организаций, а также публичные интересы. Существование практики прекращения производства по делу ограничивает право на судебную защиту. Поэтому предлагается установить, что изменение или отмена оспариваемого нормативного акта не могут служить основаниями для прекращения производства по делу и должны оцениваться судом в совокупности с другими фактами.

Позиции о необходимости различать правовые последствия отмены и аннулирования нормативного акта содержатся и в доктрине административного права. Положение о необходимости признания нормативных актов незаконными с момента их принятия косвенно выводится и из правовой позиции Верховного Суда РФ о неприменимости к заявлениям о признании незаконными нормативных актов сроков исковой давности, исходя из нормативности акта. Распространение действия незаконного нормативного акта на отношения, возникшие до признания его незаконным в судебном порядке, на лиц, не являющихся участниками судебного разбирательства, противоречит конституционному принципу «Все равны перед законом и судом» (статья 19).

Законодатель на сегодняшний день не придерживается однозначной позиции. Так, из содержания части 5 статьи 195 АПК РФ следует, что арбитражный суд вправе лишь отменить незаконный нормативный акт – признать его не подлежащим применению с момента вступления в законную силу решения суда. В части 2 статьи 253 ГПК РФ позиция законодателя выражена несколько иначе: суд признает нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия (аннулирует) или иного указанного судом времени.

В заключение параграфа на примере судебной практики Европейского суда по правам человека показано, что российская судебная практика прекращения производства по делам о признании нормативных правовых актов незаконными противоречит части 1 статьи 6 Конвенции<sup>1</sup>. Обязанность России – соблюдать международные

4. Полномочия суда на осуществление нормоконтроля непосредственно связаны с обеспечением и защитой прав граждан от незаконных нормативных актов, нарушающих права и свободы, что является обязательным условием упрочения законности, правопорядка, государственности в целом (*государственно-политический аспект*).

**Состояние разработанности темы.** Вопрос о юридической природе принимаемых судом постановлений, содержащих оценку законности нормативных актов, возник с созданием Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов, расширением контрольных полномочий иных судов и связан с тем, что акты судебного нормоконтроля оказывают влияние не только на правовой статус сторон рассмотренного дела.

Вопросы судебной практики как источника права неоднократно поднимались в работах различных авторов, обсуждались на научно-практических конференциях. Главным образом научная дискуссия велась относительно природы разъяснений по вопросам судебной практики и судебных постановлений высших судебных органов по конкретным делам, а также постановлений органов конституционной юстиции. Проблеме контрольной деятельности иных судов, полномочных проверять законность подзаконных нормативных актов, уделялось значительно меньше внимания. Такая особенность административного права как множественность его источников объясняет необходимость комплексного монографического исследования полномочий всех судов на осуществление судебного нормоконтроля.

Крупных работ, специально посвященных источникам права, до недавнего времени почти не было. В советские годы была опубликована монография С. Л. Зивса<sup>1</sup>. Представляется очень полезным появление монографии О. Е. Кутафина «Источники конституционного права Российской Федерации»<sup>2</sup> и учебного пособия М. Н. Марченко «Источники права»<sup>3</sup>. В административном праве отдельными авторами отмечается появление все новых источников, в том числе нормативных договоров (А. В. Демин), актов судебного нормоконтроля (Д. Н. Бахрах).

<sup>1</sup> См.: Зивс, С. Л. Источники права / С. Л. Зивс. – М.: Наука, 1981.

<sup>2</sup> См.: Кутафин, О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2002.

<sup>3</sup> См.: Марченко, М. Н. Источники права: Учеб. пособие / М. Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.

<sup>1</sup> *Ganci v. Italy*, № 41576/98, 30 октября 2003.

Однако тема источников административного права в целом и актов судебного нормоконтроля как источника административного права в частности остается недостаточно разработанной.

**Цель работы** состоит в том, чтобы на основе анализа достижений правовой науки, действующего законодательства, а также изучения судебной практики обосновать наличие в актах судебного нормоконтроля признаков источника административного права.

**Задачи исследования.** В соответствии с поставленной целью решаются следующие задачи: выявить тенденции развития правового регулирования судебного контроля; проанализировать правовую основу судебного нормоконтроля; определить понятие, сущность и место актов судебного нормоконтроля в системе источников административного права; обосновать положение, что акты правосудия являются важными источниками административного права; выявить особенности исполнения актов судебного нормоконтроля; ответить на некоторые проблемные вопросы действия актов нормоконтроля во времени.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили как общенаучные, так и специальные юридические методы познания. В процессе исследования применены социологический, исторический, логический, системный, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы познания.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды ученых, исследующих вопросы теории государства и права, конституционного, административного, гражданско- и арбитражно-процессуального права. В процессе решения поставленных задач изучались административное законодательство и научная литература дореволюционного и советского периодов.

**Эмпирическую основу исследования** составили федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ, нормативные правовые акты органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления. Особое внимание уделялось анализу актов судебного нормоконтроля всех видов судов, составляющих судебную систему РФ, за исключением мировых судей. По отдельным вопросам автор обращался к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также судебной практике Европейского суда по правам человека.

**Объектом исследования** в диссертации являются общественные отношения, складывающиеся при осуществлении судами контроля за

Далее анализируется проблема оспаривания недействующих административно-правовых нормативных актов второго вида — актов, утративших юридическую силу источника административного права в связи с отменой принявшим его органом. Первоначально Верховный Суд РФ рассматривал законность нормативных актов, отмененных до даты судебного заседания принявшим его органом, с вынесением решения о признании незаконным нормативного акта с момента его принятия. Позиция Верховного Суда РФ заключалась в том, что признание судом нормативного акта незаконным влечет признание этого акта не действующим со дня принятия такового.

Представляется, что в связи с принятием Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ»<sup>1</sup> Верховный Суд РФ сделал однозначный вывод, что, исходя из *смысла содержания* Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 года, предметом судебного обжалования могут выступать лишь такие правовые акты, которые на время их обжалования в судебном порядке или рассмотрения заявленных требований по существу являются действующими и влекущими нарушение гражданских прав и свобод, требующее судебного пресечения<sup>2</sup>. Позиция Верховного Суда РФ создала практику прекращения производства по делу, когда в ходе подготовки к судебному заседанию оспоренный нормативный акт отменялся либо в него вносились соответствующие изменения и дополнения принявшим его органом, что противоречит конституционному праву граждан на судебную защиту от неправомерных действий органов государственной власти. Право на судебную защиту во многих случаях может быть реализовано только путем признания отмененного нормативного акта незаконным с момента его вступления в силу.

Существенны различия в правовых последствиях отмены и признания нормативного акта незаконным с момента вступления в силу (аннулирования). Практика прекращения производства по делу в случае, если акт, легитимность которого оспаривается, был отменен к началу или в период рассмотрения дела, существует также в деятельности

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

<sup>2</sup> См.: Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1999–2001 г.г.) / сост. В. В. Черников, Т. Н. Москалькова, И. В. Быченкова; под общ. ред. В. В. Черникова. – М., 2001. – С. 86–87, 95–103, 145–147.

неопубликование или отсутствие государственной регистрации являются основаниями для признания нормативных актов недействующими и не влекущими правовых последствий со дня их издания. Причина неопределенности судебной практики видится в отсутствии закона, устанавливающего понятие нормативного акта, четкого закрепления компетенции судов на осуществление нормоконтроля.

С принятием ГПК РФ 2002 года появилась часть 1 статьи 251, устанавливающая, что «гражданин, организация, считающие, что *принятым и опубликованным в установленном порядке* (курсив мой. – А.Б.) нормативным правовым актом... а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части». Данная формулировка понимается двояко. Предлагаются два способа судебной защиты, авторами которых являются в том числе и судьи Верховного Суда РФ:

1) обращение в суд с заявлением об оспаривании решения органа государственной власти в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК<sup>1</sup>;

2) обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта в порядке, предусмотренном Главой 24 ГПК, где отсутствие опубликования акта или других нарушений порядка принятия будет являться основанием для удовлетворения заявленного требования<sup>2</sup>.

Интерпретация законодательства, которую предлагает Верховный Суд РФ, осложняет защиту нарушенного нормативным актом публичного права, исключение из системы административного права незаконных норм. В связи с этим предлагается третий вариант решения проблемы – специальная административно-процессуальная форма судебной защиты прав граждан, которая предусмотрит принятие решения, констатирующего факт незаконности применения к общественным отношениям недействующего нормативного акта (особое производство о признании факта).

---

<sup>1</sup> См.: *Потапенко, С.* Разграничение нормативных и ненормативных актов / С. Потапенко // Рос. юстиция. – 2003. – № 6. – С. 31.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. – М.: Проспект, 2003. – С. 416; Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. – М.: Юрист, 2003. – С. 474; *Бахрах, Д. Н.* Действие норм права во времени: Теория, законодательство, судебная практика / Д. Н. Бахрах. – М.: Норма, 2004. – С. 43–44.

законностью административно-правовых нормативных актов. При этом в диссертации особое внимание уделяется определению роли и места актов судебного нормоконтроля в системе источников административного права.

**Предметом исследования** выступают история формирования судебного нормоконтроля, нормативные правовые акты федерального уровня и уровня субъектов Федерации, регламентирующие порядок осуществления судебного нормоконтроля, судебная практика по осуществлению контроля за законностью административно-правовых нормативных актов.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что диссертационная работа представляет собой комплексное исследование, в котором впервые рассматриваются судебные постановления о признании незаконными административно-правовых нормативных актов как источника административного права. На защиту выносятся следующие теоретические положения.

1. Источником права является нормативный акт субъекта публичной власти, направленный на установление, изменение, отмену или *аннулирование* норм права.
2. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права – это постановления (решения), принятые при осуществлении судопроизводства в порядке нормоконтроля, признающие несоответствующей(ими) Конституции РФ, уставу, закону, иному вышестоящему нормативному правовому акту и изменяющие<sup>1</sup>, отменяющие или аннулирующие норму(ы) административного права либо акта в целом. Все суды, за исключением мировых судей, имеют право на осуществление нормоконтроля.
3. Акты судебного нормоконтроля стали важными источниками административного права в РФ. Значительные изменения административного законодательства произошли в связи с тем, что суды признали незаконными нормы разрешительной, паспортной систем, об административной ответственности и др.

---

<sup>1</sup> Применительно к определению акта правосудия как источника административного права под изменением нормы права понимается отмена или аннулирование нормы права в части определенных слов и выражений.

4. Акты правосудия как источники административного права не ограничиваются актами российского правосудия. Влияние на административное право оказывают и постановления Европейского суда по правам человека. Акты европейского правосудия не отменяют норму, нарушающую Конвенцию, а лишь констатируют ее незаконность. Характер влияния актов европейского правосудия на российское административное право еще недостаточно исследован в юридической литературе.
5. Признание судом нормативного акта незаконным путем применения нормативного правового акта большей юридической силы характеризует акты правосудия как акты «правоприменительного правотворчества», в чем состоит их двойственный характер и главная особенность.
6. Акты правосудия о признании нормативного правового акта незаконным образуют новый, самостоятельный вид источников административного права. Правоприменительно-правотворческий характер актов определяет их специфическое место в системе источников административного права. Место акта правосудия определяется местом признанного незаконным административно-правового нормативного акта либо его части. Акт правосудия о признании нормативного акта незаконным не имеет постоянного места в системе источников административного права, в каждом конкретном случае занимая место оспоренного нормативного акта либо его части, потому что он изменяет, отменяет или аннулирует норму права.
7. Правоприменительно-правотворческий характер актов правосудия о признании нормативных актов полностью или частично незаконными не требует исполнения актов правосудия как правоприменительных актов. Предлагается использовать процедуру исполнения актов правосудия как правотворческих актов. Условием исполнения такого рода актов правосудия является их опубликование и в отдельных случаях «уведомительная» государственная регистрация, порядок осуществления которых необходимо закрепить в Федеральном законе «О порядке опубликования и регистрации актов судебного нормоконтроля». Процедуру исполнения также должны составлять действия по выявлению нормативных и ненормативных актов, основанных на признанных незаконными нормативных актах, оспариванию их в судебном порядке.

«О порядке опубликования и государственной регистрации актов правосудия о признании нормативных актов незаконными».

В главе третьей **«Проблемные вопросы юридической силы актов судебного нормоконтроля»** анализируется существующая неопределенность в понимании полномочий судов в отношении нормативных актов, не обладающих юридической силой (недействующих нормативных актов). Дается классификация таких актов 1) на акты, никогда не имевшие юридической силы, и 2) акты, утратившие юридическую силу в связи с их отменой органом, принявшим нормативный акт. Из анализа действующего федерального законодательства, регулирующего вопросы судебного оспаривания актов органов публичной власти, делается вывод о том, что законодательством не предусмотрена возможность оспаривания нормативных решений, не обладающих юридической силой. Данный вывод находит свое подтверждение в судебной практике.

Тем не менее, несмотря на ничтожность указанных актов, таковые применялись или применяются к общественным отношениям, они фактически являлись основаниями возникновения прав и обязанностей, что обуславливает необходимость изъятия данных норм из системы норм административного права, необходимость судебной защиты нарушенных прав граждан в результате их применения.

Рассматривается проблема оспаривания первого вида недействительных нормативных правовых актов — нормативные решения органов публичной власти, которые, ввиду незавершенности либо нарушения процедуры их принятия и вступления в силу, правовыми актами, строго юридически порождающими какие-либо юридические последствия, являться не должны.

Неоднозначна судебная практика Верховного Суда РФ по вопросу принятия к производству по первой инстанции дел об оспаривании правовых актов, изданных органом или должностным лицом при отсутствии соответствующих полномочий или не опубликованных для всеобщего сведения либо не зарегистрированных, когда опубликование или государственная регистрация являлись обязательными. Первоначально Верховный Суд РФ разрешал данные дела по существу. Впоследствии же в Верховном Суде РФ сложилась практика отказа по мотивам неподсудности дел данному суду. При этом 24 апреля 2002 года Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении № 8 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» установил, что



европейского правосудия не отменяют нормы российского законодательства, нарушающие Конвенцию, а лишь констатируют их незаконность. Представляется важным поддержать предложение С. Э. Несмеяновой о возможности «пересмотра решений Конституционного Суда РФ в случае принятия решений межгосударственными органами по защите прав человека в отношении Российской Федерации»<sup>1</sup>, распространив его на постановления иных судов. Характер влияния актов европейского правосудия на российское административное право еще недостаточно исследован в юридической литературе.

В параграфе третьем **«Исполнение актов судебного нормоконтроля»** рассматриваются особенности исполнения актов правосудия как источников права. Абстрактность судебного нормоконтроля и правоприменительно-правотворческий характер постановлений (решений) судов о признании нормативных актов незаконными оказывают влияние на процедуру исполнения такого рода актов правосудия.

Исходя из анализа действующего законодательства, делается вывод, что законодатель установил процедуру исполнения актов судебного нормоконтроля, результат которой состоит в том, что признанный судом незаконным нормативный акт должен быть отменен издавшим его субъектом власти или его правопреемником. Представляется, что необходимо исполнение актов правосудия как нормативных актов, что значительно отличается от исполнения правоприменительных актов. Просматривается необходимость создания особого («нормативного») исполнительного производства, основными задачами которого стали бы восполнение возникающих пробелов представительным, исполнительным органом государственной или муниципальной власти, мониторинг с целью выявления нормативных и ненормативных актов, основанных на признанных незаконными нормативных актах, опротестование их прокуратурой либо обращение в суды о признании их недействительными. Условием исполнения такого рода актов правосудия является их опубликование и в необходимых случаях «уведомительная» государственная регистрация. Отнесение актов правосудия о признании нормативных актов незаконными к источникам права влечет необходимость принятия Федерального закона

---

<sup>1</sup> Несмеянова, С. Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации / С. Э. Несмеянова: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Екатеринбург, 2004. – С. 9.

8. Предлагается внести изменения в действующее законодательство:

- принять Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве», в котором закрепить административно-процессуальный порядок признания незаконными нормативных актов органов публичной власти;
- установить, что изменение или отмена оспариваемого нормативного акта субъектом, его принявшим, не могут служить основаниями для прекращения производства по делу о признании нормативного акта незаконным, а также установить норму права, обязывающую суд оценивать факт отмены нормативного акта в процессе подготовки к судебному заседанию наряду с другими обстоятельствами дела;
- исключить часть 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», пункт 1.3 статьи 67 Свердловского областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», допускающие прекращение производства по делу в случае отмены нормативного акта принявшим его субъектом;
- предусмотреть специальную административно-процессуальную форму судебной защиты прав граждан, которая предусмотрит принятие решения, констатирующего факт незаконности применения к общественным отношениям недействительного нормативного акта в связи с его неопубликованием либо другими нарушениями порядка принятия (особое производство о признании факта);
- в дополнение к полномочиям суда отменять и изменять незаконные нормативные акты закрепить полномочие суда по аннулированию нормативных актов – признавать нормативные акты незаконными с момента их вступления в силу. Установить в законодательстве критерии, при наличии которых необходимо аннулировать нормативный акт или отменить его с момента вступления в силу нормативного акта более высокой юридической силы, либо решения суда, либо с определяемого судом момента.

### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Содержащиеся в диссертации положения и предложения могут быть использованы как в теории судебного нормоконтроля и административного судопроизводства, в учении об источниках административного права, так и при совершенствовании и практическом применении законодательства. Отдельные положения диссертации могут быть использованы в процессе преподавания курса административного права, а также при подготовке спецкурсов «Административное судопроизводство», «Судебный нормоконтроль».

### **Апробация результатов исследования.**

Диссертация подготовлена на кафедре административного и финансового права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет», где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные выводы и предложения, полученные в результате исследования, изложены в опубликованных научных статьях и выступлениях на конференциях, в том числе за рубежом. В процессе работы над диссертацией была проведена следующая практическая работа. Автор участвовал в составлении материалов жалобы Е. А. Арбузовой, которые были рассмотрены Конституционным Судом РФ и легли в основу Постановления № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е. А. Арбузовой, О. Б. Колегова, А. Д. Кутырева, Р. Т. Насибулина и В. И. Ткачука»<sup>1</sup>. Автор участвовал в подготовке позиции по делу В. Ю. Минина против Правительства РФ о признании незаконным пункта 41 Постановления Правительства РФ № 831 от 08 июля 1997 года «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений»<sup>2</sup>. Автор также принимал участие в разработке правовой позиции по делу «Ракевич против России»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Рос. газета. 1999. 9 июня.

<sup>2</sup> См.: Конституция России: 10 лет применения / Под. ред. А. В. Деменевой, А. Л. Буркова. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2004. Вып. 1. – С. 31–34. (Сер. Судебная практика и права человека).

<sup>3</sup> Решение по делу *Rakevich v Russia*, № 58973/00, от 28 октября 2003, параграф 45.

нормативные акты большей юридической силы, которые были применены судом по данному делу. Акты судебного нормоконтроля регулируют общественные отношения вплоть до момента внесения изменений в оспоренный нормативный акт компетентным органом власти, что, по мнению профессора М. Н. Марченко, является подтверждением наличия у суда «правотворческих возможностей»<sup>1</sup>. Признание незаконной нормы права, с точки зрения юридической силы (нормативности постановления), не отличается от изменений, принимаемых федеральными законами, иными нормативными правовыми актами. Отсутствие у судов нормотворческих полномочий привело бы к значительным нарушениям прав, к замедлению процесса совершенствования административного права.

Полномочия судов и административно-процессуальный порядок признания нормативных актов незаконными необходимо закрепить в Федеральном конституционном законе «Об административном судопроизводстве», принципы которого Конституционный Суд РФ неоднократно называл в своих постановлениях. В системе административного права судебный нормоконтроль может стать эффективным средством защиты прав граждан от незаконных решений государственной администрации по причинам отсутствия в гражданском процессуальном законодательстве необходимых гарантий прав граждан на защиту от действий властных органов.

Акты правосудия как источники административного права не ограничиваются актами российского правосудия. Влияние на административное право оказывают и постановления Европейского суда по правам человека. Так, 28 октября 2003 года Европейский суд по правам человека в решении по жалобе «Ракевич против России» установил, что был нарушен параграф 4 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Нарушение заключается в том, что Федеральный закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>2</sup> не предоставляет заявителю право непосредственно самостоятельно оспорить задержание (согласно части 2 статьи 33 Закона «заявление о госпитализации лица в психиатрический стационар в недобровольном порядке подается в суд представителем психиатрического учреждения, в котором находится лицо»)<sup>3</sup>. Акты

<sup>1</sup> См.: *Марченко, М. Н.* Указ. соч. – С. 392.

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. 20 авг. № 33. Ст. 1913.

<sup>3</sup> См.: решение по делу *Rakevich v Russia*, № 58973/00, от 28 октября 2003 г. параграф 43-47.

правовых последствий со дня издания пункт 4 Постановления Правительства РФ от 11 мая 2001 года «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных металлов», предусматривавший дополнительное основание прекращения действия лицензий на заготовку, переработку и реализацию лома цветных и черных металлов.

Главная характерная черта паспортного режима состоит в том, что правовую основу данного института в значительной степени составляют акты правосудия. Из паспортного режима актами Конституционного и Верховного Суда РФ были исключены две группы норм, признанные ограничивающими права граждан на свободу передвижения и свободу выбора местожительства: нормы, закрепляющие условия возникновения права нахождения (проживания, пребывания) на той или иной территории страны, и нормы, закрепляющие права, возникновение которых связано с наличием документа, свидетельствующего о регистрации по месту нахождения (элементы института прописки).

В параграфе втором «**Влияние актов судебного нормоконтроля на охранительное административное право**» рассматривается влияние актов правосудия на институт административной ответственности. Произведенные Конституционным Судом РФ изменения института административной ответственности в части признания неконституционным административного порядка применения конфискации, изменения размера санкций за нарушение правил применения контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, а также установления стадии кассационного пересмотра постановлений судей о наложении административного взыскания с уверенностью можно назвать реформой административного охранительного права.

Параллельно указанным изменениям административного законодательства Конституционный Суд РФ решает вопрос о виде судопроизводства, в порядке которого должен разрешаться административно-правовой спор. Конституционным Судом РФ постановлено, что таковым должно быть административное судопроизводство, независимо от того, каким судом разрешается спор<sup>1</sup>.

Нормотворческий характер судебных актов состоит в исключении из системы административного права незаконных норм, что, как правило, не вызывает пробела в праве, так как продолжают действовать

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

### **Содержание работы**

**Во введении** обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность, устанавливаются степень разработанности темы, цели и объект исследования, определяется научная новизна, практическая значимость работы, указывается апробация результатов исследования.

В главе первой «**Акты судебного нормоконтроля в системе источников административного права**» исследуется история развития, нормативно-правовая основа судебного нормоконтроля, определяется место актов судебного нормоконтроля в системе источников административного права.

Параграф первый «**Генезис судебного нормоконтроля**» посвящен исследованию истории развития судебного нормоконтроля. В данном параграфе выявляется логика развития института судебного нормоконтроля в РФ, возникновение которого обусловливается двумя факторами: независимой судебной властью и наличием у суда полномочий по контролю за законностью нормативных актов органов государственной власти. Появление актов судебного нормоконтроля выглядит как постепенный переход от неразвитых форм монаршего надзора до формирования системы судебной защиты прав от незаконных нормативных актов.

Хронологически первым появился косвенный нормоконтроль, который выражался в неприменении судом норм незаконного нормативного акта к общественным отношениям на стадии вынесения судебного постановления при разрешении уголовного, гражданского или административного дела по существу. Тем не менее акты правосудия, в которых давалась юридическая оценка подлежащих применению по конкретному делу нормативных актов, не имели силы источника права, так как отмена незаконных административных актов осуществлялась в подобных случаях соответствующими государственными органами.

Прямой (абстрактный) судебный нормоконтроль получил право на жизнь в связи с произошедшими изменениями в судебной системе России 1990-х годов.

В параграфе втором «**Нормативно-правовая основа судебного нормоконтроля**» анализируется современное состояние федерального

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

законодательства и регионального законодательства, регламентирующего судебный нормоконтроль.

Начало современному этапу, который характеризуется активным формированием прямого судебного нормоконтроля (далее – судебный нормоконтроль), положили политические и экономические реформы в России 90-х годов XX века. Только прямой судебный контроль за законностью нормативных актов оказывает воздействие на систему права вообще и административного права в частности.

Первые шаги в сторону конституционного нормоконтроля были сделаны в 1989 году, когда был сформирован Комитет конституционного надзора СССР (ККН). Учреждением Конституционного Суда РСФСР 15 декабря 1990 года было положено начало конституционному нормоконтролю. Законом РФ от 21 апреля 1992 года гражданам было предоставлено право на обращение в суд с требованиями проверки законности нормативных актов<sup>1</sup>. Этим законом была введена норма прямого действия статьи 63 Конституции РСФСР, которая закрепила, что «решения и деяния должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд». Значительную роль в развитии судебного нормоконтроля сыграли Закон РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>2</sup>, Конституция РФ 1993 года. В дальнейшем в законодательство России специальными законами также вносились положения, закрепляющие возможность судебного обжалования актов органов публичной власти. Одними из последних актов по этому вопросу стали Арбитражный процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РФ.

Все суды, за исключением мировых судей, получили право на осуществление нормоконтроля. В то же время институт судебного нормоконтроля еще формируется, специального законодательного акта, регулирующего порядок его осуществления, принято не было, что вызывает трудности при решении дел о признании нормативных актов незаконными. Нечеткая регламентация подведомственности, процедуры осуществления и правовых последствий судебного нормоконтроля

Правоприменительно-правотворческий характер актов судебного нормоконтроля определяет их специфическое место в системе источников административного права, которое зависит от места субъекта правотворчества в системе субъектов публичной власти, административно-правовой нормативный акт которого был предметом рассмотрения в суде. Акты правосудия не имеют постоянного места в системе источников административного права, в каждом конкретном случае занимая место оспоренного нормативного акта или его части.

В связи с выводом о необходимости признания за актами правосудия силы источника административного права даются ответы на ряд основных вопросов, которые ставят ученые, а также приводятся доводы, почему судам следует предоставить полномочия по осуществлению нормоконтроля. Судебное правотворчество характеризуется как «правоприменительное правотворчество», которое может осуществлять суд, только действуя в качестве «негативного законодателя» и только осуществляя правоприменение.

Глава вторая «**Влияние актов судебного нормоконтроля на систему административного права**» посвящена анализу судебной практики федеральных судов и судов субъектов РФ по осуществлению нормоконтроля, оказавшей влияние на систему административного права.

В параграфе первом «**Влияние актов судебного нормоконтроля на регулятивное административное право**» анализируются акты Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, изменившие регулирование элементов разрешительной и паспортной систем. В настоящее время определение административных прав и обязанностей граждан не представляется возможным без учета актов правосудия. В формировании правовой основы разрешительной системы значительную роль играют постановления Правительства РФ. Как показывает судебная практика, иногда Правительство РФ принимает нормы, регулирующие процедуру получения разрешений на осуществление деятельности с превышением полномочий, в частности, устанавливая дополнительные, не закрепленные в законе основания прекращения действия разрешения. Так, 13 марта 1998 года Верховный Суд РФ признал незаконным пункт 41 Постановления Правительства РФ от 8 июля 1997 года «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», устанавливавший дополнительное основание прекращения действия права на управление транспортным средством, – утрата водительского удостоверения. 18 октября 2001 года Верховный Суд РФ признал недействительным и не порождающим

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

<sup>2</sup> См.: Там же. 1993. № 19. Ст. 685.

нормативность, общеобязательность, а следовательно, и силу источника права за Федеральным законом «О введении в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях», несмотря на то, что статьи 1 и 2 этого закона не устанавливают норм права как таковых (правил поведения), а лишь вводят в действие закон и признают утратившими силу нормативные акты. Более того, это официальная политика государства – отнесение к нормативным актам и тех актов, которые не содержат в себе норм права. Так, Министерство юстиции РФ издает «Бюллетень нормативных актов», который содержит в том числе и акты (приказы) об отмене, признании утратившими силу нормативных актов, а постановления Правительства РФ, отменяющие, изменяющие статьи других правительственных актов, публикуются в Собрании законодательства РФ.

В связи с тем что права человека определяют деятельность субъектов публичной власти, предлагается наделение Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов, арбитражных судов и судов общей юрисдикции полномочиями на принятие актов, полностью восстанавливающих нарушенные права путем признания нормативных актов незаконными и не влекущими правовых последствий со дня их вступления в силу (аннулирование). Высказанное предложение представляет практическую значимость для реализации другого конституционного положения, закрепляющего право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, так как нередко требование о возмещении вреда может быть удовлетворено только в случае признания нормативного акта незаконным с момента его вступления в силу.

В диссертации предлагается под источником права понимать акт выражения воли субъекта публичной власти, направленный на установление, изменение, отмену или аннулирование норм права. Выделяются существенные признаки и предлагается определение актов правосудия как источников административного права, которое точнее отражает сущность анализируемого явления. Акт судебного нормоконтроля как источник административного права – это постановление (решение), принятое при осуществлении судопроизводства в порядке нормоконтроля, признающее несоответствующей(ими) закону и изменяющее, отменяющее или аннулирующее норму(ы) административного права либо акта в целом.

приводит к тому, что в ряде случаев суды ограничены в осуществлении судебного нормоконтроля.

В параграфе третьем **«Понятие, сущность, место актов судебного нормоконтроля в системе источников административного права»** исследуются понятие источника права, юридическая природа актов судебного нормоконтроля, система источников административного права, определяется место актов судебного нормоконтроля в системе источников административного права.

Анализ юридической литературы и действующего законодательства позволяет сделать вывод, что существуют три формы влияния судебной практики на нормативную базу:

- судебный прецедент;
- разъяснения по вопросам судебной практики в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ;
- решения судов о признании нормативных актов незаконными (акты судебного нормоконтроля).

По поводу отнесения разъяснений по вопросам судебной практики к источникам российского права существуют разные мнения<sup>1</sup>. Однако обсуждение данной проблемы выходит за рамки диссертации, поскольку эти акты не являются актами правосудия. Представляется, что разъяснения по вопросам судебной практики не относятся к специфической деятельности суда по отправлению правосудия, а лишь обобщают результаты отправления правосудия – обобщают судебную практику. В них не разрешаются конкретные дела, они не являются актами правосудия, так как принимаются без соблюдения требований судебной формы, в т. ч. участия сторон, состязательности и др. Такому явлению, как постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, справедливо было дано наименование

<sup>1</sup> См.: например: *Жуйков, В. М.* К вопросу о судебной практике как источнике права / В. М. Жуйков // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – С. 16.; *Рарог, А. И.* Правовое значение разъяснений Пленума Верховного Суда РФ / А. И. Рарог // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 51–57; *Бошно, С. В.* Судебная практика: способы выражения / С. В. Бошно // Там же. – 2003. – № 3. – С. 20–23; *Она же.* Влияние судебной практики на законотворчество / Она же // Там же. – 2004. – № 8. – С. 19–20; и др.

«разъяснение по вопросам судебной практики». Обсуждать и анализировать правовую природу постановлений Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ относительно признания или непризнания за ними силы источника права целесообразно вне рамок специфической деятельности судов по отправлению правосудия.

В понятие «прецедент» в отечественной юридической литературе зачастую вкладывается иной смысл, чем был заложен в доктрину прецедента в английском судопроизводстве, – прецедент отождествляется с решением суда, а не правовой нормой, заложенной в решении, что является необоснованным. Называя решение суда прецедентным, мы скорее употребляем это понятие в обывательском смысле – как решение, которое ранее не встречалось в практике судов. Более того, действующим российским законодательством прецедент не регулируется, поэтому ни одно решение российского суда, каким бы «прецедентным» (неординарным) оно ни являлось, не может считаться обязательным для других судов.

В то же время в российской правовой системе существует один вид судебных актов, которые можно с полной уверенностью относить к источникам права как с позиции теории права, так и с позиции закона. Это акты правосудия о признании нормативных актов незаконными. Суд, действуя в рамках правосудия, дает нормативному акту юридическую оценку, которая заключается в том, что оспоренный нормативный акт является законным или незаконным и нарушающим права неопределенного круга лиц. Ответ на возникающий вопрос о юридической природе принимаемых судом постановлений, содержащих оценку законности нормативных актов, поскольку такого рода акты правосудия оказывают влияние не только на правовой статус сторон рассмотренного дела, кроется в объеме понятия «источник права».

В общей теории права источниками права в большинстве случаев признавались односторонне-властные юридические акты органов представительной и исполнительной власти, содержащие правовые нормы (А. Ф. Шебанов, Н. Г. Александров, Д. А. Керимов, А. М. Васильев). Во-первых, в то время не было правовых оснований говорить о полномочиях суда на признание незаконными норм права. Во-вторых, источник права понимался как документ, содержащий норму права (правило поведения), то есть основой формирования понятия выступала норма права, но не результат правотворческой деятельности. Результатом же правотворческой деятельности может стать не только появление нормы, но и ее изменение, отмена.

На неразработанность понятия «источник права» еще в 1964 году обратил внимание проф. А. В. Мицкевич, отмечая, что определение нормативного акта как документа, содержащего правовые нормы, не может глубоко раскрыть природу некоторых актов, не содержащих в себе норм права как таковых<sup>1</sup>. Им предлагалось при определении понятия «источник права» исходить из функциональности категории, его назначения, цели – не столько закрепления норм права, сколько выражения воли законодателя. А. В. Мицкевич предложил использовать понятие нормативного акта как акта, направленного на установление правовых норм, их изменение и отмену<sup>2</sup>.

В настоящее время определение нормативного акта, предложенное А. В. Мицкевичем, приобретает еще большую актуальность в связи с появлением у судов полномочий на осуществление нормоконтроля. Судебные акты, влекущие утрату нормативным актом юридической силы и тем самым оказывающие нормативное воздействие на неопределенный круг лиц, не являются исключительно актами применения права, притом что не содержат в себе новых норм права. В мотивировочной части судебного акта закрепляется лишь юридическая оценка законности нормативного акта, а в резолютивной части – вывод о незаконности нормативного акта. В целях установления правовой природы актов судебного нормоконтроля за основу определения понятия источника права следует принять определение, предложенное А. В. Мицкевичем.

Из анализа современной юридической литературы делается вывод, что в настоящее время источник административного права определяется двояко: как акт, содержащий нормы права (А. П. Корнев, Д. М. Овсянко, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов), и как акт, направленный на установление, изменение или отмену норм права (В. А. Юсупов, Н. А. Волков, Р. Ф. Васильев).

Далее в диссертации исследуется вопрос, почему административно-правовые акты о признании акта утратившим силу считаются источниками права, а акты правосудия о признании того или иного нормативного акта недействительными – нет? Никто не отрицает

---

<sup>1</sup> См.: Мицкевич, А. В. Акты высших органов советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А. В. Мицкевич. – М.: Юрид. лит., 1967. – С. 22.

<sup>2</sup> См.: Учен. зап. ВНИИСЗ. – 1964. – Вып. 3(20). – С. 198.