

На правах рукописи

Бурков
Антон Леонидович

**АКТЫ ПРАВОСУДИЯ
КАК ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Специальность 12.00.14. – административное право,
финансовое право, информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Екатеринбург – 2002

Работа выполнена на кафедре административного права Уральской государственной юридической академии.

Научный руководитель—	доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Бахрах Демьян Николаевич
Официальные оппоненты—	доктор юридических наук, профессор Новоселов Валерий Павлович кандидат юридических наук, доцент Кулешов Игорь Вячеславович
Ведущая организация—	Институт государства и права Тюменского государственного университета

Защита состоится 27 декабря 2002 года в 17 часов на заседании диссертационного совета Д. 212.282.02. по присуждению ученой степени кандидата юридических наук в Уральской государственной юридической академии по адресу: 620066, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. Зал заседаний Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уральской государственной юридической академии.

Автореферат разослан «___» _____ 2002 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

С.Ю. Головина

Актуальность темы исследования

В настоящее время в РФ возрастает роль и значение судебной власти, призванной обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод граждан, режим законности в стране.

Появление у судебной власти правотворческих функций происходит с преодолением многих препятствий. Начало судебному нормоконтролю было положено 15 декабря 1990 г. учреждением Конституционного Суда РСФСР на основе Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». За короткий период с января 1992 г. по сентябрь 1993 г. Конституционный Суд РСФСР рассмотрел около трех десятков дел, в том числе дал два заключения на указы Президента РФ. Правотворческая активность Конституционного Суда РСФСР стала главной причиной приостановления его деятельности Указом Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном Суде РФ», определившим деятельность суда как исключительно опасную для государства¹.

Российская Конституция 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.

Сегодня происходит становление не только института судебного нормоконтроля, но и административного судопроизводства. Совершенствование теоретической и нормативно-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 правотворческих полномочий юридической наукой проводится большая работа по переосмыслению результатов судебной деятельности, о чем свидетельствует развернувшаяся дискуссия на

¹ САПП РФ. 1993. № 41.

страницах юридических изданий, обсуждение в 1997 году Ученым советом Института государства и права Российской Академии Наук доклада «Судебная практика как источник права», проведение 25-26 ноября 1999 года в г. Москва международного семинара «Судебная практика как источник права». Настоящая работа направлена на изучение актов правосудия о признании нормативных актов незаконными как источников административного права (*доктринальный аспект*).

2. Административное законодательство активно развивается после 1993 года в связи 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 административному 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 материально-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. Причина этого видится в формулировках законодательства, допускающих широкую интерпретацию таковых. Практические рекомендации, выработанные в ходе настоящего исследования, призваны оказать помощь правоприменительной практике (*правоприменительный аспект*).
4. Полномочия суда на осуществление нормоконтроля непосредственно связаны с обеспечением и защитой прав граждан от незаконных нормативных актов, что является обязательным условием упрочения

позиции государственной власти, в том числе судебной (*государственно-политический аспект*);

Цель работы состоит в комплексном изучении теории и практики судебного нормоконтроля, источников административного права, обосновании наличия силы источника административного права в актах судебного нормоконтроля.

Задачи исследования – определить тенденцию развития правового регулирования судебного нормоконтроля, выявить роль актов правосудия как источников административного права, определить их место в системе источников административного права, доказать, что акты правосудия являются важными источниками административного права, а также выявить особенности исполнения актов судебного нормоконтроля.

Методологическая основа диссертационного исследования. В процессе исследования используются логический, исторический, системный, диалектический и другие научные методы исследования.

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

Объектом исследования в диссертации является институт судебного нормоконтроля, система источников административного права, один из элементов системы – акты правосудия о признании незаконными административно-правовых нормативных актов.

Научная новизна исследования. На защиту выносятся следующие теоретические положения:

1. Важнейшим источником права является нормативный акт субъекта публичной власти, направленный на установление, изменение, отмену или аннулирование норм права.

2. Акт правосудия как источник административного права – это постановление (решение), принятое судом при осуществлении конституционного, гражданского или административного судопроизводства в форме нормоконтроля, признающее незаконным и изменяющее¹, отменяющее или аннулирующее нормы административного права. Все суды, составляющие судебную систему РФ, за исключением мировых судей, имеют право на осуществление нормоконтроля, а значит право на нормотворчество.
3. Акты правосудия стали важными источниками административного права в РФ, так как значительные изменения административного законодательства произошли в связи с тем, что суды признали незаконными нормы институтов разрешительной, паспортной систем, административной ответственности и др. Так, Конституционный Суд РФ признал неконституционной такую особенность административного судопроизводства, как окончательность судебных постановлений о наложении административных взысканий, а также решений, выносимых судом в случае обжалования постановлений других органов по делам об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 266, п. 3 ч. 1 ст. 267 КоАП РСФСР), а также установил, что применение конфискации в административном порядке не соответствует Конституции РФ.
4. Место акта правосудия в системе источников административного права определяется местом признанного незаконным административно-правового нормативного акта. 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, потому что он изменяет, отменяет или аннулирует норму права.

¹ 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.

5. Правоприменительно-правотворческий характер актов правосудия о признании нормативных актов незаконными не требует исполнения актов правосудия как правоприменительных актов. Предлагается исполнение 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 правосудия о признании незаконными нормативных актов». Процедуру исполнения также могут составлять действия по выявлению нормативных и ненормативных актов, основанных на признанных незаконными нормативных актах, оспариванию их в судебном порядке.
6. Предлагается внести изменения в действующее законодательство:
- принять Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве», в котором закрепить административно-процессуальный порядок признания незаконными нормативных актов органов исполнительной 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 как признание обоснованности заявленных требований;
 - 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;

- закрепить полномочия судов аннулировать нормативные акты – признавать нормативные акты незаконными с момента их вступления в силу;
- ввести обязательное участие прокурора в делах об оспаривании законности нормативных актов и др.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Содержащиеся в диссертации положения и предложения могут быть использованы как в теории судебного нормоконтроля вообще и в частности источников административного права, административного судопроизводства, так и при совершенствовании и практическом применении законодательства. Отдельные положения диссертации могут быть использованы в процессе преподавания курса административного права, а также при подготовке спецкурса «Административное судопроизводство».

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре административного права Уральской государственной юридической академии, где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные выводы и предложения, полученные в результате исследования, изложены в опубликованных научных статьях и применены на практике. Например, автор подготовил жалобу Е.А. Арбузовой в Конституционный Суд РФ о признании неконституционной части второй статьи 266 КоАП РСФСР, устанавливавшей невозможность кассационного обжалования постановления судьи о наложении административного взыскания, по которой 28 мая 1999 г. было вынесено постановление № 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»¹. 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

¹ Российская газета. 9 июня 1999 г.

квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», обязывавшего водителей повторно сдавать квалификационные экзамены в случае утраты водительского удостоверения. 13 марта 1998 года Верховный Суд РФ признал оспоренную норму права незаконной¹.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав (теоретической и практической), объединяющих семь параграфов, списка литературы и нормативных актов, а также списка актов правосудия.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

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

В главе первой **«Акты правосудия в системе источников административного права»** исследуется институт судебного нормоконтроля, определяется место актов правосудия в системе источников административного права.

Параграф первый **«Генезис судебного нормоконтроля»** посвящен исследованию истории развития судебного нормоконтроля. В работе выявляется логика развития института судебного нормоконтроля в РФ, возникновение которого обуславливается двумя факторами: независимая судебная власть и наличие у суда полномочий по надзору за законностью нормативных актов иных органов государственной власти. Судебный нормоконтроль получил право на жизнь с появлением указанных двух факторов в совокупности, вызванных политическими и экономическими реформами в России 1990-х годов. Учреждением Конституционного Суда РСФСР 15 декабря 1990 г. было положено начало конституционному нормоконтролю. Законом РФ от 21 апреля 1992 года,

¹ См. Степанов В. Гражданин Минин против Правительства РФ. // Российская юстиция. 1998. № 9. С. 59-62.

гражданам было предоставлено право на обращение в суд с требованиями проверки законности нормативных актов. Обладавшая прямым действием ст. 62 Конституции РСФСР 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»¹. 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»², Конституция РФ 1993 года. Одним из последних актов по этому вопросу стал Арбитражный процессуальный кодекс РФ³.

В параграфе втором **«Нормативно-правовая основа судебного нормоконтроля»** анализируется современное состояние института судебного нормоконтроля. Все суды, составляющие судебную систему РФ, за исключением мировых судей, имеют право на осуществление нормоконтроля. В то же время институт судебного нормоконтроля еще окончательно не сформирован, что вызывает трудности при решении дел о признании нормативных актов незаконными. Нечеткая регламентация процедуры осуществления и материально-правовых последствий судебного нормоконтроля приводит к тому, что в ряде случаев суд не рассматривает законность нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы и др.

В параграфе третьем **«Понятие, сущность, место актов правосудия в системе источников административного права»** исследуется понятие источника права, юридическая природа актов судебного нормоконтроля, система источников административного права, определяется место актов правосудия в системе источников административного права. В общей теории права источниками права в большинстве случаев признавались односторонне-властные юридические акты органов представительной и исполнительной власти,

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

³ Российская газета. № 137. 27.07.2002.

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 создание общеобязательных правил поведения. Во-вторых, источник права понимался как документ, содержащий нормы права, 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 этот пробел в науке – неразработанность понятия «источник права» – еще в 1964 году обратил внимание проф. А.В. Мицкевич, отмечая, что данное определение не может глубоко раскрыть природу некоторых актов, не содержащих в себе как таковых норм права¹. 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 отмену².

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

¹ См. Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М.: Юридическая литература, 1967. С. 22.

² См. Ученые записки. ВНИИСЗ. 1964. Вып. 3(20). С. 198.

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). Впервые к источникам административного права акты правосудия были отнесены профессором Д.Н. Бахрахом¹.

Постановления Конституционного Суда РФ вполне подпадают под формальное определение нормативного правового акта, так как влекут отмену правовой нормы². В связи с отсутствием в законодательстве положений о материально-правовых последствиях признания нормативных актов незаконными ответ на вопрос о юридической силе постановлений судов общей юрисдикции не является столь однозначным. Пробел в законодательстве повлек разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, анализ которых в сравнении с Постановлением Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ»³ и развившим его Постановлением от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с запросом Верховного Суда РФ»⁴ приводит к выводу о неполном соответствии правовых

¹ См. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА·М, 2000. С. 40-41.

² См. Савицкий В.А., Терюкова Е.Ю. Решения Конституционного Суда РФ как источники конституционного права РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3. С. 76.

³ СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

⁴ СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

позиций Конституционного и Верховного Суда РФ о материально-правовых последствиях принятия актов судебного нормоконтроля.

Позиция Конституционного Суда РФ заключается в том, что только постановления Конституционного Суда РФ влекут утрату юридической силы нормативным актом, «имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение»¹. Под утратой юридической силы Конституционный Суд РФ понимает отмену нормативного акта с момента принятия постановления суда. Решениям судов общей юрисдикции отказывается в придании равной юридической силы с постановлениями Конституционного Суда РФ в части правовых последствий, что влечет отсутствие субъективного права на судебную защиту, состоящую в лишении нормативного акта юридической силы. Таким образом, Конституционный Суд РФ поставил возникновение права на судебную защиту в зависимость от компетенции суда. Представляется, что это нарушает главный принцип деятельности любого органа, в том числе и Конституционного Суда РФ, – принцип приоритета прав человека.

Позиция Верховного Суда РФ, изложенная в постановлении Пленума от 24 апреля 2002 г. № 8 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда РФ», заключается в том, что вывод суда о незаконности нормативного акта, принятого при отсутствии соответствующих полномочий или не опубликованного для всеобщего сведения либо не зарегистрированного, влечет признание недействующим и не влекущим правовых последствий со дня его издания.

В связи с тем, что права человека определяют деятельность субъектов публичной власти, представляется желательным наделение Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов, арбитражных

¹ См.: абз. 1 п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ».

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 требование о возмещении вреда может быть удовлетворено только в случае признания нормативного акта незаконным с момента его вступления в силу.

В параграфе 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 правосудия как источник административного права – это постановление (решение), принятое судом при осуществлении конституционного, гражданского или административного судопроизводства в форме нормоконтроля, признающее незаконным и изменяющее, отменяющее или аннулирующее нормы административного права.*

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 осуществление функции нормоконтроля. Судебное

правотворчество характеризуется как «правотворческое правоприменение», состоящее в полномочиях действовать только в качестве «негативного законодателя» и только осуществляя правоприменение.

В параграфе четвертом **«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. 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, выявление и мониторинг нормативных и ненормативных актов, основанных на признанных незаконными нормативных актах, опротестование их прокуратурой либо обращение в суды о признании их недействительными¹. Условием исполнения такого рода актов правосудия является их «уведомительная» государственная регистрация в необходимых случаях и опубликование. Отнесение актов правосудия о признании нормативных актов незаконными к источникам права влечет необходимость

¹ См. Боброва В.К. Об исполнении федеральными органами и органами власти субъектов Федерации решений Конституционного Суда и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Обзор материалов Всероссийского совещания // Журнал российского права. № 8. 2001. С. 155-165.

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

Глава вторая **«Влияние актов правосудия 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 **«Субъективное право на обжалование нормативных актов»** анализируется судебная практика Верховного Суда РФ по оспариванию законности нормативных актов Правительства РФ, министерств и ведомств с точки зрения толкования Верховным Судом РФ положений законодательства о субъективном праве на оспаривание нормативных актов. Реализация данного субъективного права определяет вывод о наличии в актах правосудия силы источника административного права.

После принятия Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 года, допускающего оспаривание актов Правительства РФ в суд (ст. 23), Верховный Суд РФ пошел по пути принятия к своему производству по первой инстанции споров о законности нормативных актов Правительства РФ¹. С вынесением постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» Верховный Суд РФ прекратил принимать к производству дела о признании незаконными нормативных актов Правительства РФ, а иные суды общей юрисдикции стали отказывать в осуществлении нормоконтроля, так как соответствующие полномочия не были закреплены в федеральном конституционном законе.

В 1999 году граждане и юридические лица не могли воспользоваться своим правом на обращение в суд о признании нормативных актов Правительства РФ незаконными. Граждане и юридические лица вновь получили право на судебную защиту от незаконных постановлений Правительства РФ только после вступления в силу Федерального

¹ См. Степанов В. Указ. соч.

конституционного закона от 23 июня 1999 г. «О военных судах Российской Федерации». Статья 9 данного закона закрепила компетенцию Военной коллегии Верховного Суда РФ на рассмотрение по первой инстанции дел об оспаривании нормативных актов Правительства РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы. Применение данной статьи по аналогии позволило отнести к компетенции Верховного Суда РФ и иные постановления Правительства РФ.

В настоящее время суды не обладают компетенцией на рассмотрение законности нормативных актов Президента РФ по жалобам граждан. При таком состоянии законодательства не полностью действует конституционное право граждан на обжалование в суд решений органов государственной власти.

Неоднозначна судебная практика Верховного Суда РФ и 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. В последствии же в Верховном Суде РФ сложилась практика отказа по мотивам неподсудности дел данному суду (п. 7 ст. 129 ГПК). А 24 апреля 2002 года Пленум Верховного Суда РФ в постановлении № 8 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» устанавливает, что перечисленные в постановлении обстоятельства 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. Свободная интерпретация законодательства Верховным Судом РФ приводит к невозможности защиты нарушенного нормативным актом публичного права, нахождению в системе административного права незаконных норм.

Верховный Суд РФ полагает, что, исходя из *смысла содержания* Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г., 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, требующие судебного пресечения¹. 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 будет реализовано только в случае 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 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 нарушают права граждан и организаций. Существование нормы, допускающей прекращение производства по делу, лишает права на судебную защиту. Поэтому предлагается установить, что изменение или отмена оспариваемого нормативного акта не могут служить основаниями для прекращения производства по делу.

¹ См. Решения Верховного Суда РФ по вопросам деятельности органов внутренних дел РФ (1999-2001 гг.). М.: Спарк, 2001. С. 86-87, 95-103, 145-147.

В заключении параграфа делается вывод, что суды не придерживаются единой формулировки резолютивной части решения, не всегда руководствуются разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ. Выделяется широкий спектр формулировок резолютивной части решений о признании нормативного акта незаконным, состоящий из 24 выражений, начиная с формулировки «признать незаконным» и заканчивая «признать недействительным и не порождающим правовых последствий со дня издания нормативного акта». Приводится статистика принятия решений с теми или иными формулировками резолютивной части в зависимости от появления правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам нормоконтроля. При неопределенности главного вывода суда о материально-правовых последствиях признания незаконным нормативного акта остается не решенным вопрос о наличии субъективного права на оспаривание нормативного акта, а также вопрос о признании за актами правосудия силы источника административного права.

В параграфе втором **«Влияние актов правосудия на элементы регулятивного административного права»** 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 в данных областях административного права не представляется возможным без учета актов правосудия. В формировании правовой основы разрешительной системы значительную роль играют постановления Правительства РФ. Как показывает судебная практика, зачастую 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 п. 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 правовых последствий со дня издания п. 4 Постановления Правительства РФ от 11 мая 2001 г. «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 еще заключениями Комитета конституционного надзора СССР: 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 третьем **«Влияние актов правосудия на элементы охранительного административного права»** 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 спор¹.

Представляется необоснованным наложение административного взыскания в порядке административного судопроизводства, а пересмотр постановления о наложении административного взыскания (как второй стадии единого процесса привлечения к административной ответственности) – в порядке гражданского судопроизводства, если учесть, что рассмотрение таких дел по правилам гражданского судопроизводства не соответствует требованиям Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод «по вопросу презумпции невиновности и бремени доказывания»². В диссертации рассматривается возможность влияния решений Европейского Суда по правам человека на систему административного права России.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Развитие института судебного обжалования действий исполнительных органов власти // Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции: Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции (23 декабря 1999 г.). Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 1999.
2. Конституционный Суд постановил... (по жалобе гражданки Арбузовой Е.А. часть 2 ст. 266 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР признана неконституционной) // Правозащитник. 1999. № 2.
3. КоАП – еще одна благоприятная среда // Бизнес-Адвокат. 1999. № 2.

¹ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

² Клепицкий И. Преступления, административные правонарушения... // Государство и право. 2000 г. № 3. С. 68. Цит. по: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 17.

4. «Благодарим за ценные замечания...» О том, как в Свердловской области устраняют противоречия между федеральными и региональными законами // Журнал российского права. 2000. № 1.
5. Правовые последствия отмены и признания нормативного акта недействительным // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (20-21 апреля 2000 г.). Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001.