

Общественное объединение «Сутяжник»
Уральский институт экономики, управления и права

А. Л. Бурков

**СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН
ОТ НЕЗАКОННЫХ
НОРМАТИВНЫХ АКТОВ**

Серия «Судебная практика и права человека»
Выпуск 2

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2005

ББК Х629.2 + 620.3
Б 914

*Серия «Судебная практика и права человека»
основана в 2004 г.*

Работа подготовлена при финансовой поддержке Фонда Джона Д.
и Кэтрин Т. Макартуров (США) посредством гранта, выделенного
по Программе индивидуальных исследовательских проектов,
номер проекта 04-81320-000GSS

Посвящается сутяжникам

А в т о р: Антон Леонидович Бурков,
кандидат юридических наук, магистр международного права
(Эссексский университет, Великобритания),
докторант Вулфсон-колледжа Кембриджского университета (Великобритания),
юрист общественного объединения «Сутяжник» (Россия)

Р е ц е н з е н т: Демьян Николаевич Бахрах,
доктор юридических наук, профессор, проректор Уральского института
экономики, управления и права, заслуженный деятель науки РФ

Д и з а й н о б л о ж к и: Леонид Анатольевич Бурков

Бурков А. Л.

Б 914 Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных
актов / А. Л. Бурков. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та,
2005. — (Судебная практика и права человека; Вып. 2). — 180 с.
ISBN 5-7525-1452-5

Предлагаемое издание является второй книгой серии «Судебная практика и права человека». В нем рассматриваются вопросы становления системы судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов в России, ее нормативно-правовая основа, понятие и сущность судебных решений о признании нормативных актов незаконными, вопросы влияния актов судебного нормоконтроля на правовой статус граждан, исполнения актов судебного нормоконтроля, а также проблемные вопросы судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов, в частности обсуждается эффективность права на оспаривание нормативных актов и проблемы оспаривания нормативных актов, не обладающих юридической силой.

Для юристов неправительственных организаций, адвокатов, судей, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов, а также для всех тех, кто интересуется вопросами судебного оспаривания нормативных правовых актов.

ББК Х629.2 + 620.3

© А. Л. Бурков, 2005
© Л. А. Бурков, дизайн обложки, 2005
© Издательство Уральского университета, 2005

ISBN 5-7525-1452-5

Оглавление

От автора	6
Введение	7
ГЛАВА 1. Становление системы судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов в России	
§ 1. Развитие судебного нормоконтроля: от воли монаршей к системе судебной защиты прав человека	11
§ 2. Нормативно-правовая основа судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов	36
§ 3. Понятие, сущность и место судебных решений о признании нормативных актов незаконными в системе источников российского права	53
ГЛАВА 2. Влияние актов судебного нормоконтроля на административно-правовой статус граждан	
§ 1. Влияние актов судебного нормоконтроля на правовой статус граждан в области регулятивного административного права	76
• Акты судебного нормоконтроля об основаниях лишения специального права	76
• Акты судебного нормоконтроля о порядке выдачи лицензий	80
• Акты судебного нормоконтроля о порядке реализации субъективного публичного права на организацию и проведение митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования ..	83
• Акты судебного нормоконтроля о праве граждан на свободу передвижения и свободу выбора местожительства	84
§ 2. Влияние актов судебного нормоконтроля на правовой статус граждан в области охранительного административного права	95
• Акты судебного нормоконтроля о сроках привлечения к административной ответственности	96
• Акты судебного нормоконтроля о порядке привлечения к административной ответственности	98
• Акты судебного нормоконтроля о порядке пересмотра постановлений о привлечении к административной ответственности	111
§ 3. Исполнение актов судебного нормоконтроля	115

ГЛАВА 3. Проблемные вопросы судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов

§ 1. Субъективное право граждан на судебное оспаривание нормативных актов	127
§ 2. Судебное оспаривание нормативных актов, не обладающих юридической силой	133
• Судебная защита от нормативных актов, никогда не имевших юридической силы	135
• Судебная защита от нормативных актов, утративших юридическую силу в связи с отменой этих актов принявшим их органом	140
Библиографический список	
• Нормативные правовые акты	154
• Судебные постановления	158
• Научная и учебная литература	165
Список сокращений	176
Об общественном объединении «Сутяжник» и авторе книги	177

От автора

Автор благодарит Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров за финансирование подготовки и издания этой книги. Также автор выражает признательность доктору юридических наук, профессору, проректору Уральского института экономики, управления и права, заслуженному деятелю науки РФ Демьяну Николаевичу Бахраху, осуществившему научное руководство работой; президенту общественного объединения «Сутяжник» Сергею Ивановичу Беляеву за ценные рекомендации к работе, предоставленную возможность на практике заниматься изучением проблемы и моральную поддержку.

Особую благодарность выражаю родителям и близким родственникам за поддержку моей правозащитной и научной деятельности.

Работа в библиотеках России (библиотека Уральской государственной юридической академии, библиотека Уральского института экономики, управления и права, библиотека негосударственного образовательного учреждения «Академия по правам человека», Свердловская областная универсальная научная библиотека им. В. Г. Беллинского), Соединенных Штатов Америки (библиотека Школы права Колумбийского университета, городская библиотека г. Нью-Йорка), Великобритании (библиотека Департамента права Эссекского университета), Канады (библиотека Колледжа Дж. Эббота) позволила собрать необходимые материалы по проблеме судебной защиты прав человека от незаконных нормативных актов.

Материалы судебной практики, предоставленные общественными правозащитными организациями (Уральский центр конституционной и международной защиты прав человека общественного объединения «Сутяжник», общественный фонд «Правоборец», Комиссия по защите прав человека Свердловской области, детская правозащитная организация «Змееньш», общественная организация «Женский юрист» и др.), помогли существенно расширить информационную базу исследования.

*Октябрь 2005 г.
Кембридж, Великобритания*

Введение

Решение по таким делам (об оспаривании нормативных актов. — *А. Б.*) всегда направлено на защиту не только частного интереса заявителя, но и публичного интереса, поскольку нормативный акт касается неопределенного круга лиц и рассчитан на многократное применение. От качества нормативных актов зависит уровень законности и правопорядка...

*Судья Конституционного суда РФ
докт. юрид. наук, профессор Г. А. Жилин*

Новое законодательство, необходимость разработки которого была вызвана политическими и экономическими реформами в Российской Федерации, расширило возможности судебного контроля за законностью деятельности публичной администрации, в том числе по изданию нормативных правовых актов. Органы судебной власти осуществляют правотворческие полномочия несмотря на наличие многих препятствий и пробелов в законодательстве, регламентирующем порядок осуществления судебного нормоконтроля.

С возникновением органов конституционной юстиции, а главным образом с закреплением за судами общей и арбитражной юрисдикции контрольных полномочий по поводу законности нормативных актов, исследование вопроса судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов стало весьма актуальным. Связано это с тем, что акты нормоконтроля судов конституционной, арбитражной и общей юрисдикции оказали значительное влияние на правовой статус субъектов общественных отношений. Значительное влияние акты судебного нормоконтроля оказали, в частности, и на административно-правовой статус граждан, что объясняется такой особенностью административного права, как многообразие его источников. Источниками административного права являются акты всех существующих в Российской Федерации государственных и муниципальных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы¹. В от-

¹ См.: Бахрах, Д. Н. и др. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — М.: Норма, 2004. — С. 117.

личие от конституционного, уголовного, уголовно-процессуального права источниками административного права могут быть не только акты конституционного правосудия, но и постановления арбитражных судов и судов общей юрисдикции всех уровней.

В связи с этим исследователь ставил перед собой цель на основе анализа достижений правовой науки, действующего законодательства, а также изучения судебной практики обосновать наличие в актах судебного нормоконтроля силы источника права в целом и административного права в частности. Для этого было поставлено ряд задач: выявить тенденции развития правового регулирования права на обращение в суд за защитой от незаконных нормативных актов (судебного нормоконтроля); проанализировать правовую основу судебного нормоконтроля; определить понятие, сущность и место актов судебного нормоконтроля в системе источников права; обосновать, что акты правосудия являются важными источниками прав граждан и их объединений; выявить особенности исполнения актов судебного нормоконтроля; ответить на некоторые проблемные вопросы судебной защиты прав от незаконных нормативных актов, в частности разобраться в проблеме действия актов нормоконтроля во времени.

Результатом проведенного исследования стало определение понятия «акт судебного нормоконтроля как источник права», подчеркивающее наличие судебных полномочий на отмену или аннулирование норм права либо нормативного акта в целом. Делается вывод, что все суды, составляющие судебную систему РФ, за исключением мировых судей, имеют право на осуществление нормоконтроля, а значит, право на правотворчество. Принятые ими постановления привели к значительным изменениям российского права, и в особенности права административного.

Также важен сделанный вывод, что акты правосудия как источники права не ограничиваются актами российского правосудия. В отличие от постановлений российских судов акты Европейского суда по правам человека не отменяют норму, нарушающую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, а лишь констатируют ее незаконность.

Выявляется двойственный характер и главная особенность актов судебного нормоконтроля. Признание судом нормативного акта незаконным путем применения нормативного правового акта большей

юридической силы позволяет охарактеризовать судебные постановления как акты правоприменительного правотворчества.

Данная характеристика актов судебного нормоконтроля дает возможность сделать ряд выводов. Двойственный характер судебных постановлений позволяет отнести их к новому самостоятельному виду источников права и обозначить их специфическое место в системе источников права. Место акта правосудия определяется местом признанного незаконным нормативного правового акта либо его части. 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, состоящую в опубликовании и, в отдельных случаях, в «уведомительной» государственной регистрации, порядок осуществления которых необходимо закрепить в Федеральном законе «О порядке опубликования и регистрации актов судебного нормоконтроля».

В процессе работы над исследованием 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»², а также являлся представителем заявителя по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003, 2004 и 2005 гг. и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго».

² См.: Российская газ. — 1999. — 9 июня.

го»³. Автор участвовал в подготовке позиции по делу В. Ю. Минина против Правительства РФ о признании незаконным пункта 41 Постановления Правительства РФ № 831 от 8 июля 1997 г. «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений»⁴. Автор также принимал участие в разработке правовой позиции по делу Ракевич против России⁵.

³ См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 8-П // Российская газ. — 2005. — 21 июля.

⁴ См.: Конституция России: 10 лет применения / под. ред. А. В. Деменевой, А. Л. Буркова. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2004. — С. 31–34. — (Сер. Судебная практика и права человека; Вып. 1).

⁵ См.: *Rakevich v Russia*, № 58973/00, от 28 окт. 2003 г. (решение по существу).

Глава 1 Становление системы судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов в России

§ 1. Развитие судебного нормоконтроля: от воли монаршей к системе судебной защиты прав человека

Поставленная в настоящей работе проблема находится в сфере интересов нескольких институтов, таких как источники права, законность, административное судопроизводство, административная юстиция, судебный контроль за законностью действий органов государственной власти, судебный нормоконтроль. Первоисточником зарождения актов судебного нормоконтроля (постановлений суда о признании нормативных актов незаконными) является необходимость защиты прав человека от неправомерных действий государственной администрации и поддержания правопорядка. Справедливо отмечается необходимость создания «в рамках административного права “нового правового института — института защиты прав, свобод и законных интересов граждан”, который включал бы в себя нормы материального и процессуального права»¹. Ответ на интересующий нас вопрос можно обнаружить в области пересечения указанных институтов, центром которой должен стать судебный нормоконтроль.

Судебный нормоконтроль как самостоятельная организационно-правовая форма реализации полномочий судебной власти «является видом государственного контроля, который осуществляется в сфере функционирования судебной власти по отнесенным к ее компетенции вопросам и в особой процессуальной форме»². Под судебным

¹ См.: *Кисляханов, И. Ш.* Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции / И. Ш. Кисляханов: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. — М., 1997. — С. 15. Цит. по: *Галлиган, Д. и др.* Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. — М.: Юрист, 2002. — С. 157.

² *Чепурнова, Н. М.* Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики / Н. М. Чепурнова. — Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ, 1999. — С. 14.

нормоконтролем понимается рассмотрение судами дел по заявлениям граждан, организаций, прокуроров с требованием о признании нормативного акта, принятого и опубликованного в установленном порядке, противоречащим закону полностью или в части (часть 1 статьи 251 ГПК РФ). В юридической литературе относительно определения судебного нормоконтроля не существует принципиальных противоречий. Так, под судебным нормоконтролем, осуществляемым Конституционным судом РФ, понимается осуществляемый судом контроль за соответствием Конституции правовых актов, издаваемых другими ветвями власти (проверка конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов)³. Судебный нормоконтроль — это не разрешение спора сторон, а содержательное сопоставление конституционных нормативных текстов, текстов иных источников права и текстов норм в актах более низкого уровня⁴. Административистами судебный нормоконтроль понимается как признание судом действующих норм незаконными, или неконституционными⁵. Нормоконтроль является не только способом обеспечения баланса исполнительной, законодательной и судебной власти, но и гарантией правопорядка, защиты прав граждан.

Выделяется также косвенный судебный нормоконтроль — установление несоответствия нормативного акта закону и нарушения им субъективных прав и интересов конкретного лица при рассмотрении судом различных гражданских, уголовных или административных дел⁶. Косвенный нормоконтроль появился первым, что объясняется условиями зарождения полномочий правосудия по рассмотрению дел об оспаривании нормативных актов.

Чтобы проследить зарождение прав граждан на обращение в суд с требованием о проверке законности нормативного акта, а соответ-

³ См.: Кажлаев, С. А. О нормотворчестве Конституционного суда Российской Федерации / С. А. Кажлаев // Журн. российского права. — 2004. — № 9. — С. 26; Невинский, В. В. Совершенствование нормоконтроля — задача российских судов / В. В. Невинский // Вестн. Устав. суда Свердлов. обл. — 2003. — № 2. — С. 56.

⁴ См.: Яценко, В. Н. Некоторые особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов / В. Н. Яценко // Арбитражный и гражданский процесс. — 2004. — № 4. — С. 22.

⁵ См.: Бахрах, Д. Н. и др. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — М.: Норма, 2004. — С. 118.

⁶ См.: Стариков, Ю. Н. Административная юстиция: Теория, история, перспективы / Ю. Н. Стариков. — М.: Норма-Инфра. М., 2001. — С. 76.

ственно и появление полномочий суда по контролю за законностью нормативных актов, необходимо исследовать историю Российского государства и права с точки зрения развития власти надзора за соблюдением законности, зарождения судебной власти, а также постепенного формирования судебных полномочий по контролю за законностью деятельности государственных органов, в том числе за изданием нормативных правовых актов.

Генезис актов правосудия как источников права представляет собой постепенный переход от неразвитых форм надзора, а точнее, его предпосылок (монарший надзор за исполнением монаршей воли) до системы судебной защиты прав человека (институт судебного обжалования действий органов государственной власти) и системы судебного нормоконтроля. Интересен тот факт, что судебный контроль за действиями администрации, от которого отпочковался судебный нормоконтроль, возник не на основе требований защиты прав человека, а из желания монарха контролировать своих подданных. Только впоследствии развитие этого института начало подпитываться необходимостью защиты прав человека.

Судебный нормоконтроль зарождался в рамках административной юстиции. История некоторых элементов обжалования действий органов государственной администрации начинается еще со времен великих реформ Петра I⁷. Число научных работ, посвященных теме административной юстиции, по состоянию на 1916 г. превышает цифру девяносто⁸.

Появление судебного надзора за законностью деятельности органов публичной власти неизбежно связано с зарождением системы разделения властей и с выделением самостоятельной ветви судебной власти. Существование судебной власти как элемента системы разделения властей можно назвать главным условием зарождения административной юстиции. Следовательно, до момента появления самостоятельной судебной власти можно говорить только о предпосылках судебного надзора.

⁷ См.: Корф, С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России / С. А. Корф. — СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1910. — С. 1.

⁸ См.: Вопросы административного права: Науч. обзоры. Кн. 1. Русская литература по административной юстиции. — М., 1916. — С. 130–143.

Предпосылки зарождения судебного контроля за законностью деятельности государственной администрации можно обнаружить задолго до появления самостоятельной судебной власти. За основу деления развития этого института на этапы может быть взят такой критерий, как субъект осуществления контроля. На начальном этапе возможно говорить только о существовании несудебного надзора.

Так, С. А. Корф описал в общих чертах схему развития административной юстиции в XIX в. как за рубежом, так и в России: «Сначала появились отдельные и разрозненные судебно-административные функции у различных органов; затем эти функции объединялись и систематизировались, постепенно выделяясь в отдельный от власти надзора институт»⁹.

Установив надзор прокуратуры и заглянув тем самым дальше своего времени, Петр I не изменил ситуации в области надзора за законностью деятельности государственной администрации. Деятельность прокуратуры основывалась на личной власти монарха, поэтому после смерти Петра I прокуратура лишилась реальной власти. По словам С. А. Корфа, «общество не было готово к этой идее»¹⁰. Первоначально единственным субъектом осуществления надзора за законностью в государстве был монарх. Надзор монарха за исполнением монаршей воли можно считать исторически первой и достаточно устойчивой формой надзора за соблюдением законности и предпосылкой зарождения судебного надзора.

Итак, предпосылки возникновения надзора за законностью можно найти далеко не в сфере судебной деятельности, а в деятельности монарха по созданию институтов контроля за исполнением монаршей воли. «Исторически зарождалась административная юстиция всегда среди функций власти надзора»¹¹.

В чем же заключалась неготовность к идее осуществления как прокурорского, так и судебного надзора? Думается, что отсутствовало главное условие успешного осуществления надзора за законностью — воплощенный в жизнь принцип разделения властей, такой механизм, при котором власть автоматически надзирала бы за самой собой. Идея передачи части власти монарха какому-либо органу даже не допус-

⁹ Корф, С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. — Предисл.

¹⁰ Там же. — С. 2.

¹¹ Там же. — Предисл.

калась. Впервые вопросом воплощения идеи разделения властей занялась Екатерина II.

После разделения Сената Манифестом от 15 декабря 1763 г. на административный и судебный роль субъекта, надзирающего за законностью, продолжала играть сама императрица¹²; власть надзора считалась частью власти монарха, но при том, что осуществление власти надзора делегировалось прокуратуре¹³. В данном случае можно выделить вторую предпосылку зарождения института надзора — постепенное делегирование надзорных полномочий монарха прокуратуре, т. е. создание специального надзорного органа.

Одним из предвестников нового положения прокуратуры — «начала постепенного перерождения прокурорского надзора в орган судебной власти»¹⁴ — П. Полежаев считал Указ от 18 декабря 1773 г.¹⁵, которым на прокуроров возлагалось наблюдение «по делам казенным», главным образом по взысканию недоимок и другим казенным взысканиям¹⁶. Постепенное исчезновение самостоятельной власти надзора, переход ее охранительной функции в руки губернаторов и закрепление за прокурором исключительно обвинительной функции С. А. Корф объясняет двумя причинами: несовместимостью надзора с абсолютизмом и непониманием сути надзорной власти¹⁷. Таким образом, реформы Екатерины II не привели ни к появлению самостоятельного прокурорского надзора как одной из предпосылок судебного надзора, ни к закреплению системы разделения властей с выделением самостоятельной судебной власти как одним из условий судебного надзора.

На протяжении XIX столетия появление предпосылок и условий возникновения института судебного надзора за законностью деятельности органов государственной власти в России было связано с воплощением идеи разделения властей в период либеральных реформ 60-х гг. и с преобразованиями Сената 1892 г. Главным результатом XIX в., «основным новшеством, введенным в нашу государственную

¹² См.: ПСЗ. — № 11989.

¹³ См.: Корф, С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. — С. 7–10.

¹⁴ Там же. — С. 49.

¹⁵ См.: ПСЗ. — № 14086.

¹⁶ См.: Полежаев, П. О губернском надзоре / П. Полежаев // Журн. Министерства юстиции. — 1859. — Кн. 5. — С. 67.

¹⁷ См.: Корф, С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. — С. 49–50.

жизнь Судебными Уставами 1864 г., является отделение власти судебной от исполнительной и законодательной и вручение ее особым органам, поставленным в условия служебной независимости»¹⁸. Таким образом, 20 ноября 1864 г. можно считать датой зарождения самостоятельной судебной власти — первого условия осуществления судебного контроля за законностью деятельности органов государственной администрации.

Тем не менее, отделив суд от администрации, законодатель не предоставил ему полномочий ее контролировать¹⁹. Причина — неправильное понимание законодателем принципа разделения властей, закрепленное в статье 55 Судебных Уставов: «...отделение административной власти необходимо не только в том смысле, чтобы административные чины не вмешивались в дела судебные, но также и в том, чтобы судебные чины не вмешивались в дела административные»²⁰. Примечательно, что и сегодня, спустя 137 лет, такую же ошибку допускают ученые²¹. Представление о системе разделения властей без учета ее составной части — системы сдержек и противовесов является неправильным и ведет к дальнейшим ошибкам. Еще авторы Конституции США, а точнее, судьи Верховного суда США²² при толковании и применении Конституции понимали разделение властей не как герметичное разделение, а как тщательно разработанную систему сдержек и противовесов, позволяющую одной власти контролировать исполнение закона другой властью²³.

¹⁸ Нольде, А. Э. Отношения между судом и администрацией после издания Судебных Уставов: (Отдельный отд. из изд. «Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. за пятьдесят лет») / А. Э. Нольде. — Пг.: Сенат. тип., 1915. — С. 3.

¹⁹ В случае же с преобразованием Сената 1892 г. ему были предоставлены надзорные полномочия, но отсутствовали независимость членов Сената и равноправие спорящих сторон.

²⁰ Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны. — 2-е изд. — СПб.: Изд-во Гос. канцелярии, 1867. — Ч. 2. — С. 405.

²¹ См., напр.: *Нерсисянц, В. С.* Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право / В. С. Нерсисянц // Судебная практика как источник права. — М., 1997. — С. 35.

²² Судья Верховного суда США Хьюз говорил: «Конституция — это то, что скажут о ней судьи». Цит по: *Давид, Р., Жоффре-Спинози, К.* Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. — М., 1999. — С. 300.

²³ См.: *Strauss, P. L. et al.* Gellhorn and Byse's Administrative Law: cases and comments / P. L. Strauss, T. Rakoff, R. A. Schotland, C. R. Farina. — 9th ed. — N. Y.: The Foundation Press, Inc. Westbury, 1995. — P. 56.

На протяжении XIX в. медленно, но бесповоротно Сенат терял как функции активного управления, так и законодательные функции. Этот процесс преобразования Сената С. А. Корф называет незаметным и бессознательным для самого законодателя появлением функций административной юстиции, что выражалось в допущении «жалоб частных лиц на действия подчиненных Сенату мест, другими словами, всей имперской администрации»²⁴. Появление указанных функций у Сената М. Д. Загряцков рассматривает как превращение правительствующего Сената в орган административной юстиции (административный суд) благодаря либеральным переменам эпохи 60-х гг.²⁵ Юрисдикционные полномочия Сената основывались на общем смысле статей I и II Учреждения Сената 1892 г., в силу которых он признавался «верховным местом, которому в гражданском порядке суда, управления и исполнения подчинены все вообще места и установления в Империи (статья I) и которое имело высший надзор в порядке управления (статья II)»²⁶. А. И. Елистратов называет установленные Учреждением Сената положения не иначе, как зачатками административной юстиции²⁷.

Тем не менее трансформация Сената не привела к появлению истинного судебного органа надзора за действиями государственных органов, прежде всего из-за отсутствия соответствующих гарантий независимости членов Сената, состязательности и равенства сторон процесса. Профессор М. Д. Загряцков указывал на полное несоответствие функций и организации Сената как судебного органа. Например, в Сенате «слушание дела не могло происходить в большинстве случаев без личного присутствия представителя заинтересованного министерства, которому (заинтересованной стороне) принадлежало наравне с судьями право решающего голоса»²⁸. Что касается прокуратуры, то начавшийся еще при Екатерине II процесс перерож-

²⁴ *Корф, С. А.* Административная юстиция в России. Кн. 1. — С. 210.

²⁵ См.: *Загряцков, М. Д.* Административная юстиция и право жалобы. В теории и законодательстве: (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве) / М. Д. Загряцков — М.: Право и жизнь, 1924. — С. 30.

²⁶ См.: Там же.

²⁷ См.: *Елистратов, А. И.* Основные начала административного права / А. И. Елистратов; изд. Г. А. Лемана. М., 1914. — С. 71.

²⁸ *Загряцков, М. Д.* Административная юстиция и право жалобы. — С. 31.

дения российской прокуратуры из органа надзора в институт публичного обвинения при суде завершился к 1857 г.²⁹

Итак, ни в 1864, ни в 1892 г. зарождения института судебного обжалования действий органов государственной администрации не произошло. В первом случае из-за неправильного понимания системы разделения властей, без учета ее составляющей части — системы сдержек и противовесов, а следовательно, по причине непредоставления независимому суду надзорных полномочий за действиями органов государственной администрации. Во втором случае из-за отсутствия у судебной власти самостоятельности. Институт судебного надзора за законностью действий органов государственной администрации может появиться только при двух условиях: при наличии независимой судебной власти в совокупности с наличием у суда полномочий по надзору за законностью актов органов государственной власти. В рассматриваемый период времени совокупности указанных условий не было, поэтому институт судебного надзора за законностью действий органов государственной администрации не мог возникнуть.

«В России институт судебного обжалования актов управления, вообще говоря, отсутствует, — писал А. И. Елистратов в 1914 г., — наблюдаются лишь известные его “зачатки” и “подобия”. К числу таких зачатков, могущих со временем превратиться в настоящий высший и главнейший орган административной юстиции, относятся так называемые “административные департаменты Правительствующего Сената”»³⁰. Отсутствие органов административной юстиции на местах давало основания сравнивать административную юстицию в России с «куполom без здания и фундамента»³¹.

После 1917 г. судебный контроль за действиями органов государственной администрации так и не сформировался. С этого времени «функции высшего административного контроля, по содержанию нередко аналогичные функциям административной юстиции, осуществляются ВЦИК (высший законодательный, исполнительный, распорядительный и контролирующий орган РСФСР)»³². После 1917 г.,

²⁹ См.: Корф, С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. — С. 347.

³⁰ Елистратов, А. И. Основные начала административного права. — С. 314.

³¹ Тарасов, И. Т. Лекции по полицейскому (административному праву) / И. Т. Тарасов. — М., 1910. — Т. 2. — С. 240.

³² Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы. — С. 32.

как и в XIX в., институт судебного надзора за законностью действий органов государственной администрации не сформировался ввиду отсутствия все тех же условий — независимой судебной власти и полномочий у суда на осуществление надзора за законностью действий органов государственной администрации. Процесс формирования независимой судебной власти с соответствующими полномочиями тормозили два момента:

1. Неприемлемость суда для тоталитарного режима в качестве органа власти, обладающего полномочием принятия нормативных актов³³.

2. Отсутствие классовых противоречий, а следовательно, и административных споров³⁴.

Неприемлемость для тоталитарного государства суда, имеющего полномочия для признания незаконными нормативных актов, влекла за собой забвение идеи разделения властей и самостоятельной судебной власти как условия существования института судебного надзора за законностью действий органов государственной власти. Утверждение об отсутствии в советском обществе классовых противоречий влекло за собой непредоставление суду всей полноты надзорных полномочий. Безусловно, отдельными полномочиями советский суд обладал³⁵. Но при этом отсутствовало право гражданина на обращение за судебной защитой в случае нарушения его прав нормативными актами.

³³ Подробно о причинах негативной оценки юридической наукой судебной практики как источника права см.: Лившиц, Р. З. Судебная практика как источник права / Р. З. Лившиц. — М., 1997. — С. 3–5; Давид, Р., Жоффре-Спинози, К. Основные правовые системы современности. — С. 159–160.

³⁴ Подробный анализ отрицания возможности существования института административной юстиции в СССР, в том числе и на основании отсутствия антагонизма интересов, см.: Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. — М.: Юрид. лит., 1964. — С. 149; Студеникина, М. С. Соотношение административного и судебного контроля в советском государственном управлении / М. С. Студеникина // Учен. зап. ВНИИСЗ. — 1970. — Вып. 22. — С. 81–82; Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / В. И. Ремнев. — М.: Наука, 1979. — С. 241–243.

³⁵ Например, по состоянию законодательства на 1975 г. судам было подведомственно более 30 административных дел. См.: Петухов, Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении / Г. Е. Петухов // Советское государство и право. — 1975. — № 3. — С. 114–117.

Тем не менее после 1917 г. институт административной юстиции в России не прекратил своего развития. Однако теперь, в отличие от XIX в., акцент его развития несколько изменился. Появляется судебная власть, хотя и далеко не независимая, которую первоначально даже невозможно было назвать самостоятельной властью³⁶. Постепенно право граждан на обращение в суд с жалобой на действия органов государственной администрации признается все шире, что мы сможем увидеть из последующего анализа советского законодательства. С течением времени становится невозможным отрицание влияния судебных постановлений на правовую систему Советского государства, а затем и России.

Сделанные выводы подтверждаются, если проанализировать советское законодательство с двух позиций:

1) имел ли советский суд полномочия творить право;

2) имел ли гражданин право и в каком объеме на обращение в суд с жалобой на действия органов государственной администрации, и, соответственно, относятся ли к юрисдикции суда полномочия на рассмотрение административных споров.

В первые годы существования Советского государства можно было говорить об актах правосудия как источниках права. «Новое государство» не устраивал массив законодательства, сформированный за долгие годы царской России. Но переписать нормативную базу в соответствии с новыми требованиями невозможно за короткий период времени. В связи с этим новая власть вынуждена была пойти в следующем направлении.

В связи с изданием Декрета о суде от 24 ноября 1917 г.³⁷, которым упразднился Сенат и другие судебные установления старого порядка, местным судам было предложено «решать дела именем Российской республики и руководствоваться в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств лишь постольку, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революцион-

³⁶ См. статью 43 Конституции СССР 1924 г.: «В целях утверждения революционной законности на территории Союза Советских Социалистических Республик *при* (выделено мной. — А. Б.) Центральном исполнительном комитете Союза Советских Социалистических Республик учреждается Верховный суд...»

³⁷ См.: СУ РСФСР. — 1917. — № 4. — Ст. 50.

ной совести и революционному правосознанию»³⁸. Представляется, что после издания Декрета о суде решения судов получили силу источников права, которые принимались на основании «революционной совести и революционного правосознания» в отсутствие республиканских законов, т. е. содержали в себе новое право.

Также вынужденно Советское государство включило в Конституцию СССР 1924 г. норму о полномочиях Верховного суда СССР по конституционному надзору. Согласно статье 43 Конституции, к компетенции Верховного суда СССР относилась дача заключений по требованию Центрального исполнительного комитета Союза Советских Социалистических Республик о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции. Необходимо акцентировать внимание на том, что предметом конституционного надзора являлись только постановления союзных республик и заявителем по вопросу конституционности мог быть только ЦИК СССР. Гражданам СССР данное право не предоставлялось, союзные республики не обладали правом обращения в Верховный суд СССР с вопросом о конституционности актов органов Союза ССР. Таким образом, можно сделать вывод, что причина закрепления за Верховным судом СССР, существовавшим *при* ЦИК СССР, полномочий конституционного надзора состояла не в установлении режима законности на территории союзных республик или соблюдении прав человека, а в намерении удержать союзные республики в составе СССР³⁹. По мере утверждения тоталитарного режима полномочия Верховного суда СССР по конституционному надзору становятся невостребованными, и Конституцией СССР 1936 г. на Верховный суд СССР возлагается «надзор за судебной деятельностью судебных органов СССР, а также судебных органов союзных республик в пределах, установленных законом» (статья 104). Таким образом, нет правовых оснований для того, чтобы говорить о существовании в СССР конституционного нормоконтроля.

Вопрос об отнесении к судебной юрисдикции разрешения споров между гражданином и государством решался не так однозначно. Судь-

³⁸ Елистратов, А. И. Административное право РСФСР / А. И. Елистратов. — Л.: Госиздат, 1925. — С. 273.

³⁹ Раздел первый Конституции СССР 1924 г. содержал Декларацию об образовании СССР.

ба института судебного надзора за законностью деятельности органов государственной власти после 1917 г. более чем несчастная. Профессор А. И. Елистратов, высказав в своей работе 1914 г. надежду на превращение в будущем зачатков административной юстиции в орган административной юстиции⁴⁰ и в 1922 г. предложив создание системы административных судов⁴¹, в работе 1925 г. говорит о неустребованности указанного института в переходный период после революции, объясняя это отсутствием классовых противоречий, а следовательно, и административных споров⁴². Отсутствие антагонизма интересов выдвигалось в качестве основного аргумента в пользу неприятия института административной юстиции в СССР, а заявления и жалобы граждан признавались исключительно в качестве извещений администрации о замеченных недостатках⁴³.

Несмотря на это высказывались и мнения в пользу закрепления в законодательстве института административной юстиции. Так, профессор М. Д. Загряцков видел в институте административной юстиции способ самоограничения государства⁴⁴, понимая ее как особый порядок рассмотрения жалоб на незаконные административные акты, осуществляемый с участием жалобщика как стороны судебного процесса и имеющий своим последствием отмену или изменение этих актов. Более того, М. Д. Загряцков называет право на жалобу правом, логически вытекающим из положения гражданина как субъекта материального права (нет права без иска)⁴⁵. Аналогичной точки зрения придерживался профессор В. Л. Кобалевский в работе 1923 г. «Административная юстиция в положительном советском праве»⁴⁶. Тем не менее данные точки зрения не нашли своего отражения в действующем законодательстве 20-х гг.

⁴⁰ См.: Елистратов, А. И. Основные начала административного права. — С. 314.

⁴¹ См.: Елистратов, А. И. Об утверждении законности в советском строительстве / А. И. Елистратов // Советское право. — 1922. — № 1. — С. 130. Цит. по: Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 142.

⁴² См.: Елистратов, А. И. Административное право РСФСР. — С. 7.

⁴³ См.: Большая советская энциклопедия. — М., 1926. — Т. 1. — С. 607, 608; Носов, Е. К вопросу о теории советской административной юстиции / Е. Носов // Советское право. — 1925. — № 4. — С. 70–85.

⁴⁴ См.: Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы. — С. 1.

⁴⁵ См.: Там же. — С. 7.

⁴⁶ См.: Кобалевский, В. Л. Административная юстиция в положительном советском праве / В. Л. Кобалевский // Вестн. советской юстиции. — 1923. — № 7. — С. 143.

В первые годы Российской республики идея административной юстиции не поддерживалась без каких-либо научных обоснований — со ссылкой лишь на отсутствие классовых противоречий в новом государстве. В законодательстве институт судебной жалобы заменяется институтом административной жалобы. К 1922 г. создается система бюро жалоб во главе с Центральным бюро жалоб. В литературе указывалось на ничем не ограниченное право на подачу административной жалобы⁴⁷, но при этом главный элемент права на защиту — право на судебную жалобу отсутствовал.

В то же время «на этом этапе зарождается судебное производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений»⁴⁸. В соответствии с Кодексом законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве, принятом ВЦИК в 1918 г., к ведению суда были отнесены дела об установлении неправильностей в записях актов гражданского состояния⁴⁹. Закон также гарантировал право обжалования в суд постановления врачебной комиссии о признании лица душевнобольным (статья 118 Кодекса). Декретом СНК РСФСР от 4 января 1919 г. «Об освобождении от воинской обязанности по религиозным убеждениям»⁵⁰ лицам, которые по своим религиозным убеждениям не могли принимать участия в несении военной службы, было предоставлено право до призыва в армию обращаться в суд с заявлением об освобождении от несения службы. Декрет от 3 января 1921 г. «О реквизициях и конфискациях»⁵¹ предусматривал судебный порядок рассмотрения некоторых споров граждан с таможенными учреждениями.

Г. Е. Петухов в рамках 1922–1937 гг. выделяет этап развития компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении, характеризующийся столкновением двух подходов к вопросу о роли суда в обеспечении законности. Первый подход предлагал всемерное привлечение суда к контролю за законностью путем установления правила об опротестовании прокурором незаконных решений

⁴⁷ См.: Советское административное право: учеб. — М.: Госиздат, 1950. — С. 222.

⁴⁸ Петухов, Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении. — С. 115.

⁴⁹ См.: СУ РСФСР. — 1918. — № 76–77. — Ст. 118.

⁵⁰ См.: Там же. — 1919. — № 17. — Ст. 192.

⁵¹ См.: Там же. — 1921. — № 5. — Ст. 37.

органов управления перед судом. Суть второго подхода состояла в опасениях, что судебный порядок рассмотрения протестов подорвет авторитет работников органов управления в глазах населения. Политбюро ЦК РКП(б), придерживаясь второго подхода, 22 мая 1922 г. утвердило положение о прокуратуре, не допускающее обращения прокуроров в суд⁵². В 30-е гг. проблема административной юстиции вообще не поднималась в трудах советских ученых⁵³, «теория административного права не занималась проблематикой судебного контроля за деятельностью администрации»⁵⁴. Тем не менее постепенно влияние идеи отсутствия противоречий между гражданином и государством слабеет, и шаг за шагом институт судебного обжалования действий органов государственной власти совершенствуется, законодатель постепенно устанавливает и начинает расширять судебную подведомственность административных споров.

Важное значение имеет Постановление ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г.⁵⁵ По названию этого документа — «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан» — можно судить о значительном расширении полномочий суда в плане обеспечения законности и охраны прав граждан. Указанное постановление ЦИК и СНК СССР вызвало оживленное обсуждение в юридической литературе вопроса о существовании в СССР института административной юстиции⁵⁶.

⁵² См.: Петухов, Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении. — С. 115.

⁵³ См.: Студеникина, М. С. Соотношение административного и судебного контроля в советском государственном управлении. — С. 80; Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 144.

⁵⁴ Хаманева, Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева — М.: Изд-во ИГиП Рос. АН, 1997. — С. 85.

⁵⁵ См.: СЗ СССР — 1937. — № 30. — Ст. 120.

⁵⁶ См.: Недбайло, П. Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм / П. Е. Недбайло // Советское государство и право. — 1957. — № 6. — С. 26; Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 144; Козлов, А. Ф. Основные вопросы теории особого производства по закону от 11 апреля 1937 г.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ф. Козлов. — Свердловск, 1952. — С. 6, 7; Поволоцкий, Л. И. Спорные вопросы особого производства по закону от

Е. А. Ровинским данное постановление оценивается как «крупный поворот в сторону сужения административной и расширения судебной компетенции», что «знаменует собой зарождение советской административной юстиции, рамки которой должны быть расширены»⁵⁷. Постановление от 11 апреля 1937 г. М. Д. Чечот оценивал более узко, указывая, что «основную роль в обеспечении судебного контроля за законностью в сфере некоторых отраслей государственного управления в нашей стране будет играть обычный народный суд»⁵⁸.

Представляется, что данное постановление имеет прогрессивный характер, причем более прогрессивный, чем действующее сегодня законодательство. На основании этого постановления народному суду было предоставлено право рассматривать дела:

- 1) о взыскании с колхозов недоимок по обязательным поставкам сельскохозяйственных продуктов государству;
- 2) о взыскании с граждан и колхозов недоимок по государственным и местным налогам и обязательному окладному страхованию;
- 3) о взыскании с граждан недоимок по самообложению;
- 4) о взыскании с граждан и колхозов не внесенных в срок штрафов, наложенных в административном порядке, и денежных взносов за уклонение от трудового участия в дорожных работах;
- 5) о лесонарушениях, по которым установлена ответственность в виде денежного штрафа, налагаемого судом.

Как следует из приведенного перечня дел, устанавливался судебный порядок взыскания недоимок по налогам, поставкам, а также взыскания административных штрафов, заявителем по которым являлся орган управления. По выражению В. И. Ремнева, «был введен *предварительный* (выделено мной. — А. Б.) судебный контроль решений административных органов, касавшихся принудительных взысканий поставок или платежей»⁵⁹. «В соответствии с этим постановлением принудительное изъятие имущества могло производиться

11 апреля 1937 г. и Постановление СНК СССР от 24 ноября 1942 г. / Л. И. Поволоцкий // Учен. зап. ЛЮИ. — 1947. — Вып. 4. — С. 156–158.

⁵⁷ В Институте права Академии наук СССР (докл. Д. И. Полумордвинова) // Советское государство и право. — 1947. — № 5. — С. 68.

⁵⁸ Чечот, М. Д. Судебный контроль за административной деятельностью в СССР / М. Д. Чечот // Советское государство и право. — 1972. — № 1. — С. 39.

⁵⁹ Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. — С. 238.

только с санкции (после получения постановления) народного суда)⁶⁰. Не случайно акцент сделан на предварительности судебного порядка проверки законности действий администрации, т. е. осуществляемого до принудительного изъятия имущества, потому что основной целью постановления было *предупреждение* нарушений законности, что остается прогрессивным и по сегодняшний день. В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. административные органы обращались в суд с иском к колхозам, кустарно-промысловым артелям о взыскании имущества.

До недавнего времени при наличии части 3 статьи 35 Конституции РФ, не допускающей лишения права собственности иначе, как по решению суда, пунктами 2 и 3 части 1 статьи 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции»⁶¹ законодательство предоставляло федеральным органам налоговой полиции право производить взыскание с юридических лиц недоимки по налогам. Безусловно, юридическое лицо, с которого такие налоговые платежи взысканы в бесспорном порядке, в соответствии со статьей 46 Конституции РФ имеет право обжаловать решение органов налоговой полиции в суд. Но в данном случае судебный контроль будет *последующим*, что создает практику лишения собственности не по решению суда в случае, если юридическое лицо впоследствии по каким-либо причинам не обратилось в суд. Аналогичная ситуация складывается при взыскании с юридических лиц штрафов в бесспорном порядке без их согласия, что и стало предметом рассмотрения Конституционного суда РФ в Постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. “О федеральных органах налоговой полиции”». Конституционный суд РФ признал недостаточной, удовлетворяющей требованиям части 3 статьи 35 Конституции РФ, лишь *последующую* судебную проверку, инициируемую юридическим лицом, что, с нашей точки зрения, не соответствует Конституции РФ.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. утратило силу с введением в действие Указа Президиума Верховного совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения

⁶⁰ Хаманева, Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — С. 84.

⁶¹ См.: Российская газ. — 1993. — 15 июля.

штрафов, налагаемых в административном порядке)⁶². Но несмотря на свое название, данный указ по сравнению с ранее действовавшим постановлением расширял применение штрафов, налагаемых в административном порядке, в отношении граждан. Пунктом 18 указа устанавливался *последующий* судебный контроль законности наложения административных штрафов: гражданину, а также должностному лицу, подвергнутому штрафу в административном порядке, предоставлялось право обжаловать постановление о наложении штрафа в районный (городской) народный суд по месту жительства в десятидневный срок со дня вручения постановления, что приостанавливало взыскание штрафа. Согласно пункту 17 штраф, наложенный на гражданина, а также на должностное лицо, не уплаченный в течение 15-дневного срока со дня вручения постановления о наложении штрафа, взыскивается в *бесспорном* порядке по постановлению административной комиссии или другого органа или должностного лица о наложении штрафа. Таким образом, предварительный судебный контроль заменялся последующим, а ранее существовавший судебный порядок взыскания неуплаченных штрафов, сводившийся к тому, что если в установленный срок штраф нарушителем не вносился, то по истечении 10 дополнительных дней после установленного срока дело передавалось в суд, заменялся бесспорным (административным) порядком. В это же время в текст ГПК РСФСР была включена глава, нормы которой регулировали рассмотрение дел, вытекающих из административно-правовых отношений⁶³.

Указом Президиума Верховного совета РСФСР от 19 июня 1968 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами»⁶⁴ водителям, лишенным прав за управление транспортом в состоянии опьянения, предоставлялось право обращаться в суд с жалобами на постановления о лишении водительских прав.

В 1964 г. Н. Г. Салищева писала: «За последние годы многие советские ученые-юристы, представители различных отраслей права, все больше внимания уделяют проблеме защиты субъективных прав

⁶² См.: Ведомости ВС СССР. — 1961. — № 35. — Ст. 368.

⁶³ См.: Там же. — 1964. — № 24. — Ст. 407.

⁶⁴ См.: Там же. — 1968. — № 26. — Ст. 1009.

личности и выдвигают различные предложения, в частности связанные с усилением роли судебных органов в разрешении административных споров. В этой связи уже не высказываются отрицательные суждения об элементах административной юстиции в СССР»⁶⁵.

Итак, в период с 1917 г. до конца 50-х — начала 60-х гг. развитие института судебного надзора за законностью действий органов государственной власти характеризуется постепенным расширением сферы судебной юрисдикции в области надзора за деятельностью государственной администрации путем медленного расширения перечня индивидуальных решений администрации, относящихся к судебной юрисдикции. На данном этапе еще не зарождаются элементы института судебного обжалования нормативных актов, чем характеризуется уже следующий этап.

Анализ законодательства конца 50-х — начала 60-х гг. позволяет выделить следующий этап развития института судебного надзора за законностью действий органов государственной администрации, который характеризуется появлением полномочий суда по осуществлению косвенного надзора за законностью нормативных актов администрации.

Данный этап развития института судебного надзора можно определить рамками принятия Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик, утвержденных Законом СССР от 25 декабря 1958 г.⁶⁶, а также Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, утвержденных Законом СССР от 8 декабря 1961 г.⁶⁷, и принятия Конституции СССР 1977 г.

Одним из первых о косвенной проверке законности актов управления упоминает В. И. Новоселов⁶⁸. Косвенный надзор за законностью актов управления суд осуществляет при рассмотрении уголовных, гражданских и административных дел, когда для вынесения решения или приговора необходимо осуществить юридическую оценку

⁶⁵ Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 150.

⁶⁶ См.: Ведомости ВС СССР. — 1959. — № 1. — Ст. 12.

⁶⁷ См.: Там же. — 1961. — № 50. — Ст. 526.

⁶⁸ См.: Новоселов, В. И. Судебный контроль в советском государственном управлении / В. И. Новоселов // Вопросы теории и истории государства и права и государственного строительства. — Томск, 1964. — С. 134.

законности индивидуального или нормативного акта администрации. При этом сам акт не должен являться непосредственным предметом спора. Косвенный надзор состоит в применении или неприменении акта администрации в зависимости от осуществленной судом юридической оценки данного акта в целях вынесения законного решения. Что касается правовых последствий оценки судом акта управления, то «юридическая судьба таких актов решается соответствующими органами государственного управления на основании частных (особых) определений суда»⁶⁹.

Правовым фундаментом осуществления косвенного надзора за законностью как нормативных, так и индивидуальных актов органов государственного управления Д. Н. Бахрах и А. Т. Боннер считают статью 2 Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик⁷⁰, в соответствии с которой «правосудие в СССР имеет своей задачей обеспечение точного и неуклонного исполнения законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР».

М. С. Студеникина в качестве другого основания указывает статью 12 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик⁷¹. В соответствии с этой статьей суд при разрешении дела, кроме актов, изданных законодательными органами и высшими органами государственного управления Союза ССР, союзных и автономных республик, применяет также акты других органов государственной власти и управления, но только в случае, если эти акты изданы в пределах предоставленной данным органам компетенции. Соответственно суд, применяя указанные акты, должен оценивать правомерность их принятия с точки зрения предоставленных тому или иному органу полномочий по изданию актов. Таким образом, статьей 12 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик устанавливалось не только полномочие суда на

⁶⁹ Петухов, Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении. — С. 116.

⁷⁰ См.: Бахрах, Д. Н., Боннер, А. Т. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования / Д. Н. Бахрах, А. Т. Боннер // Советское государство и право. — 1975. — № 8. — С. 17.

⁷¹ См.: Студеникина, М. С. Судебная практика и административное право / М. С. Студеникина // Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С. Н. Братуся. — М.: Юрид. лит., 1975. — С. 229.

осуществление косвенного надзора, но и объем осуществления судебного надзора. Суд не вправе был давать оценку акту управления по существу — с позиции соответствия акта управления акту большей юридической силы.

Данное новшество в законодательстве можно оценивать как начало зарождения в СССР косвенного судебного нормоконтроля, результатом чего стало неприменение норм незаконного нормативного акта к общественным отношениям на стадии вынесения постановления суда при разрешении уголовного, гражданского или административного дела по существу. По мнению М. С. Студеникиной, вполне обоснованно можно говорить о наличии в такого рода актах правосудия некоторых черт нормативности, поскольку «такие моменты (неприменение либо ограничение применения нормативного акта администрации. — А. Б.) оказывают, конечно, влияние на правовую регламентацию общественных отношений, поскольку косвенно устанавливают сферу действия нормативного акта»⁷². Она приводит пример неприменения судом при вынесении решения по гражданскому делу нормативного акта исполкома Ижевского городского Совета, «поскольку последний вышел за рамки предоставленной ему компетенции и принял решение, не основанное на законе»⁷³.

Однако 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 органами государственного управления⁷⁴. Отсутствовали какие-либо правовые гарантии отмены акта издавшим его органом, заключение суда о незаконности нормативного акта не являлось обязательным при разрешении других дел. Гражданам так и не было предоставлено право на непосредственное обращение в суд с требованием признать нормативный акт незаконным, в чем не видели не-

⁷² Студеникина, М. С. Судебная практика и административное право. — С. 229–230.

⁷³ См.: Бюл. ВС РСФСР. — 1965. — № 3. — С. 4. Цит. по: Студеникина, М. С. Судебная практика и административное право. — С. 229.

⁷⁴ См.: Боннер, А. Т., Квиткин, В. Т. Судебный контроль в области государственного управления / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. — М.: Изд-во МГУ, 1973. — С. 25.

обходимости, «поскольку непосредственно сам суд либо не применяет данное решение как противоречащее закону, либо отказывает своим решением в его удовлетворении»⁷⁵. С этим мнением невозможно согласиться, поскольку инициатива гражданина при защите нарушенного субъективного публичного права играет ключевую роль и является основной чертой, отличающей административную юстицию, в частности, от уголовной юстиции. Н. Г. Салищева пишет: «Прав был М. Д. Загряцков, подчеркивая, что личная заинтересованность является могучим стимулом охраны субъективного права»⁷⁶.

Следующий существенный шаг в направлении становления судебного нормоконтроля связан с принятием Конституции СССР 1977 г., которая «установила право обжалования гражданами в суд деяний администрации в качестве принципа»⁷⁷, в том числе и нормативных актов, что знаменует начало нового этапа развития института административной юстиции — зарождение института судебного надзора за законностью нормативных актов.

Деятельность суда по признанию действий органов государственной администрации незаконными некоторые авторы называют «судебным контролем». Как отмечают А. Т. Боннер и В. Т. Квиткин, более точным и правильным будет понятие «судебный контроль», так как «органы надзора (например, прокуратура) не вправе определять правовую судьбу незаконного административного акта»⁷⁸. Аналогичной точки зрения придерживается В. И. Ремнев, указывая, что «надзор предполагает инициативную деятельность надзорного органа. Судебный контроль в этом смысле является пассивным»⁷⁹. В то же время и понятие «контроль» предполагает инициативную деятель-

⁷⁵ Бару, М. И., Пушкин, А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке / М. И. Бару, А. А. Пушкин // Советское государство и право. — 1967. — № 2. — С. 27.

⁷⁶ Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 150.

⁷⁷ Строгович, М. С. Социалистическая законность и укрепление гарантий прав личности в условиях развитого социализма / М. С. Строгович // Революция, демократия, право. — М., 1978. — С. 69. Цит. по: Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. — С. 244.

⁷⁸ Боннер, А. Т., Квиткин, В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. — С. 16.

⁷⁹ Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. — С. 254–255.

ность контрольного органа, т. е. наличие у данного органа права на возбуждение процедуры контроля. Следовательно, невозможно прийти к выводу о правильности употребления указанных понятий с помощью такого критерия, как инициативность контролирующего или надзирающего органа. Поэтому представляется правильной точка зрения Д. Н. Бахраха, разграничившего понятия «контроль» и «надзор» по объему осуществления проверки. «Отличие судебного надзора от контроля, осуществляемого органами управления, — отмечает он, — состоит в том, что суд проверяет законность акта управления, а субъекты административной власти проверяют и законность, и целесообразность действий»⁸⁰. Сделав вывод, что надзор как разновидность контроля состоит в проверке только законности действий, Д. Н. Бахрах пишет: «...надзор — это контроль в узком смысле, его можно понимать как контроль за законностью»⁸¹. Таким образом, возможно употребление как понятия «судебный надзор за законностью нормативных актов», так и понятия «судебный контроль за законностью нормативных актов».

Отметим, что аналогичного понимания соотношения понятий «судебный контроль» (judicial control) и «судебный надзор» (judicial review) придерживаются авторы курса административного права США⁸². Понятия «judicial control» и «judicial review» подразумевают полномочия суда по осуществлению проверки законности актов государственной администрации и употребляются соответственно для обозначения как действий по осуществлению проверки, имеющей общий характер (control)⁸³, так и действий по осуществлению проверки методом прямого судебного контроля (review)⁸⁴, т. е. непосредственной проверки законности действий органа государственной администрации без вмешательства суда в сферу административного

⁸⁰ Бахрах, Д. Н. Судебное обжалование незаконных действий органов государственного управления и должностных лиц / Д. Н. Бахрах // Советская юстиция. — 1992. — № 21–22. — С. 12.

⁸¹ Там же.

⁸² См.: *Strauss P. L. et al. Gellhorn and Byse's Administrative Law: cases and comments.* — P. 1105.

⁸³ См.: *Black's Law Dictionary Abridged.* — 6th ed.; 8th reprint. — Saint-Paul, Minnesota: West Publishing Co. — 1998. — P. 229.

⁸⁴ *Ibid.* — P. 916.

усмотрения (agency discretion), без проверки действий с точки зрения их целесообразности⁸⁵.

Итак, до 1977 г. институт судебного надзора за законностью действий органов государственной власти состоял лишь в судебной проверке законности некоторых индивидуальных решений органов государственной администрации, т. е. законности актов применения права. Начало радикальным изменениям положило принятие Конституции СССР 1977 г., статья 58 которой, гласящая, что «действия должностных лиц»⁸⁶, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд», устанавливала общее положение о праве гражданина на обжалование любого административного действия, в том числе выраженного в издании нормативного акта, нарушающего права гражданина.

В данном случае важно различать понятия «действие-действие» и «действие-решение». Н. Ю. Хаманева отмечает, что «ставить знак равенства между действиями и решениями органа не всегда оправданно»⁸⁷. Представляется, что понятие «действие» употреблено законодателем в широком смысле, как «действие-действие» и как «действие-решение». Единственное фактическое условие возникновения права гражданина на судебную защиту от неправомерных действий органов государственной власти состояло в нарушении прав. Права гражданина могут быть нарушены не только индивидуальным правовым актом, но и нормативным актом — с единственным отличием, что «нормативный акт, вынесенный с нарушением закона, может

⁸⁵ В англоязычной литературе наиболее часто употребляется термин «judicial review». См., напр.: *Galligan, D. J., Smilov, D. M. Administrative Law in Central and Eastern Europe / D. J. Galligan, D. M. Smilov.* — Budapest: Central Europ. Univ. Press, 1999; *Gellhorn, E., Boyer, B. B. Administrative Law and Process / E. Gellhorn, B. B. Boyer.* — 2nd ed.; 3rd reprint. — Saint-Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1981. — P. 285–322; *Merryman J. The Civil Law Tradition / J. Merryman.* — Stanford, 1992. — P. 729–757.

⁸⁶ В. И. Ремнев отмечал, что «рассмотрение ст. 58 в системном порядке приводит к выводу, что в суд могут быть обжалованы действия как должностных лиц, так и государственных органов» (Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. — С. 246–247).

⁸⁷ *Хаманева, Н. Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России / Н. Ю. Хаманева // Государство и право.* — 1993. — № 11. — С. 5.

ущемлять права того же субъекта правоотношений и еще права многих других лиц»⁸⁸.

Таким образом, значение статьи 58 Конституции СССР 1977 г. состоит в том, что впервые в отечественном законодательстве было закреплено право гражданина на обжалование нормативного акта (право на защиту от незаконных нормативных актов), причем «впервые в СССР праву на обжалование административных действий был придан конституционный характер»⁸⁹. Тем не менее право гражданина на обжалование нормативных актов так и осталось на бумаге. Майкл Лесадж отмечал, что, хотя в статье 58 Конституции перечень случаев надзора расширен, примеров обращения в суд не было⁹⁰.

Дело в том, что статья 58 Конституции СССР 1977 г. не являлась нормой прямого действия, поэтому граждане могли воспользоваться судебной защитой только в случае принятия закона, устанавливающего порядок обращения в суд. В. И. Ремнев относит норму части 2 статьи 58 Конституции СССР к нормам, составляющим конституционную базу развития текущего законодательства, которые вызывают необходимость издания конкретизирующих законов и подзаконных актов⁹¹. Хотя «еще в период обсуждения проекта Конституции СССР высказывалось мнение, что ее ст. 58, являясь нормой “прямого действия”, должна давать основание для подачи жалобы на действия должностного лица в любом случае»⁹².

Ситуация относительно возможности осуществления проверки законности нормативных актов существенно не изменилась и после принятия Верховным советом СССР 30 июня 1987 г. Закона СССР о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан (с изменениями от 20 октября 1987 г.)⁹³. Вступивший в силу с 1 января 1988 г. закон не предостав-

⁸⁸ Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. — С. 260–261.

⁸⁹ Хаманева, Н. Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России. — С. 4.

⁹⁰ См.: Lesage, M. Soviet Administration / M. Lesage. — S. 1., 1983. — P. 298.

⁹¹ См.: Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. — С. 245.

⁹² Хаманева, Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — С. 88–89.

⁹³ См.: Ведомости ВС СССР. — 1987. — № 26. — Ст. 388; № 42. — Ст. 692.

лял права на обжалование нормативных актов, ограничивая право гражданина на обращение в суд возможностью обжалования единичных действий должностных лиц (часть 2 статьи 1 Закона от 30 июня 1987 г.). В связи с этим отмечается неэффективность принятия данного закона. «Он существенно ограничивал возможности судебной защиты прав граждан, ибо действия, ущемляющие права граждан, обычно проявляются не в поступках отдельных должностных лиц, а в решениях именно государственных органов и общественных организаций, которые эти лица представляют»⁹⁴. Таким образом, право граждан на обжалование нормативных актов органов государственной власти данный закон не предусмотрел. В Законе СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» от 2 ноября 1989 г. № 179-1 прямо было указано, что «не подлежат судебному обжалованию в соответствии с настоящим Законом акты органов государственного управления и должностных лиц, имеющие нормативный характер» (часть 2 статьи 3 Закона от 2 ноября 1989 г.)⁹⁵.

Итак, в данном параграфе выявлена логика развития судебного нормоконтроля в России, возникновение которого обусловливается двумя факторами: независимой судебной властью и наличием у суда полномочий по надзору за законностью нормативных актов органов государственной власти. Появление актов судебного нормоконтроля представляет собой постепенный переход от неразвитых форм монаршего надзора к формированию системы судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов. Судебный контроль за действиями администрации, из которого выделился судебный нормоконтроль, возник из воли монарха контролировать своих подданных. Хронологически первым появился косвенный нормоконтроль, выражавшийся 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 осу-

⁹⁴ Хаманева, Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — С. 90.

⁹⁵ Ведомости СНД и ВС СССР. — 1989. — № 20. — Ст. 416.

шествовала в указанных случаях соответствующими органами государственного управления.

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

§ 2. Нормативно-правовая основа судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов

Начало современному этапу развития судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов, который характеризуется активным формированием абстрактного судебного нормоконтроля (далее — судебный нормоконтроль), положили политические и экономические реформы в России 1990-х гг.

Первые шаги в сторону конституционного нормоконтроля были сделаны в 1989 г., когда был сформирован Комитет конституционного надзора СССР (ККН), хотя «не все получилось, и не все было ладно в работе ККН в краткий по историческим меркам двухгодичный миг его существования»⁹⁶. Необходимо отметить, что комитет не стал представителем «третьей власти», однако он мог претендовать на то, чтобы стать органом Съезда Верховного совета. Граждане не имели права обращения в ККН с соответствующим заявлением о проверке законности того или иного акта, а заключение ККН не обладало самостоятельной юридической силой без положительного решения вопроса Съездом народных депутатов СССР. Из статей 19–22 Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» от 23 декабря 1989 г.⁹⁷ следует, что заключения ККН могли быть отклонены решением Съезда народных депутатов СССР, принятым двумя третями голосов от общего числа голосов народных депутатов СССР. И только в случае неполучения этого количества голосов акт или его отдельные положения, не соответствующие Конституции СССР или закону СССР, утрачивали силу (часть 2 статьи 22).

Поэтому комитет и не стал тем органом, который мог бы давать заключения о соответствии решений исполнительных органов власти действующей Конституции по запросам (жалобам) граждан. В тот

⁹⁶ Алексеев, С. С. Уроки: Тяжкий путь России к праву / С. С. Алексеев. — М.: Юрист, 1997. — С. 61.

⁹⁷ См.: Ведомости СНД и ВС СССР. — 1989. — № 29. — Ст. 572.

исторический период (1990–1992 гг.) у ККН была своя миссия — введение принципа конституционного контроля за действиями административных органов. И, надо сказать, он успешно справился со своей задачей⁹⁸. Первым же решением комитета стало лишение юридической силы акта высшего лица государства — президента о введении «особого порядка» внутри Садового кольца Москвы (Заключение ККН от 13 сентября 1990 г. № 2–4 «Об Указе Президента СССР от 20 апреля 1990 г. “О регламентации проведения массовых мероприятий на территории Москвы в пределах Садового Кольца”»⁹⁹).

Решения нового органа конституционного контроля — Конституционного суда РСФСР, учрежденного на основе Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР», в соответствии с Законом РСФСР «О Конституционном суде РСФСР» от 12 июля 1991 г. № 1599-1¹⁰⁰ стали окончательными и не подлежащими обжалованию (статья 50). С учетом полномочий Конституционного суда РСФСР по признанию нормативного акта неконституционным и последствий признания нормативного акта таковым в виде утраты силы нормативным актом и невозможности преодоления решения Конституционного суда РСФСР повторным принятием нормативного акта (статья 65) можно сделать вывод, что Конституционный суд РСФСР не является преемником Комитета конституционного надзора СССР. Конституционный суд РСФСР приобрел статус субъекта судебного надзора за законностью нормативных актов, а его постановления приобрели характер источника права. Учреждением Конституционного суда РСФСР было положено начало судебному нормоконтролю вообще и конституционному нормоконтролю в частности.

Тем не менее граждане получили право обращаться в Конституционный суд РФ с заявлениями о проверке конституционности законов только с принятием Конституции РФ 1993 г. и Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ¹⁰¹. Принятие Конституции РФ 1993 г. считается новым этапом становления и развития конституционного правосудия в

⁹⁸ См.: Алексеев, С. С. Уроки: Тяжкий путь России к праву. — С. 61.

⁹⁹ См.: Вестн. ВС СССР. — 1991. — № 1.

¹⁰⁰ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 30. — Ст. 1017.

¹⁰¹ См.: Российская газ. — 1994. — 23 июля.

стране¹⁰². С принятием Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ»¹⁰³ (статьи 4, 27) субъекты РФ получили право на создание конституционных (уставных) судов. Согласно части 1 статьи 27 этого закона к компетенции Конституционного (уставного) суда относятся полномочия по судебному надзору за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, актов соответствующих органов местного самоуправления субъекта РФ. Несмотря на то, что с принятием данного закона создание органов конституционной юстиции в субъектах РФ получило правовую основу, к настоящему моменту органы конституционной юстиции созданы и функционируют только в 15 субъектах Федерации. В 22 субъектах их создание предусмотрено соответствующими конституциями и уставами¹⁰⁴. В литературе отмечается, что «процесс формирования конституционных (уставных) судов после принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» не получил своей реализации. Даже в тех субъектах РФ, где еще раньше было предусмотрено создание этого звена судебной системы, суды не сформированы и не функционируют»¹⁰⁵, в связи с чем процесс образования судов конституционной юстиции находится в центре внимания как руководителей и членов судебных органов, так и ученых¹⁰⁶.

Несоздание органов конституционной юстиции в субъектах РФ в первую очередь объясняется пассивным отношением к этому вопросу со стороны законодательных органов субъектов РФ, не желающих

¹⁰² См.: *Эбзеев, Б. С.* Конституционный суд Российской Федерации: становление, юридическая природа, правовые позиции [вступ. статья] / Б. С. Эбзеев // Комментарий к постановлениям Конституционного суда Российской Федерации. — М.: Юристъ, 2001. — Т. 1. — С. 9.

¹⁰³ См.: СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.

¹⁰⁴ См.: *Кряжков, В. А.* Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации / В. А. Кряжков // Государство и право. — 2000. — № 5. — С. 99.

¹⁰⁵ *Чепурнова, Н.* Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации / Н. Чепурнова // Российская юстиция. — 1999. — № 3. — С. 2.

¹⁰⁶ См.: *Кряжков, В. А.* Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / В. А. Кряжков // Государство и право. — 1998. — № 9. — С. 110–114; *Он же.* Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации. — С. 99–102.

устанавливать над собой дополнительный судебный надзор, что, как считает бывший председатель Конституционного суда РФ М. В. Баглай, чревато допущением неконституционных законов¹⁰⁷. По мнению Н. Чепурновой, причиной медленного становления конституционных (уставных) судов субъектов РФ является отчасти позиция Высшего арбитражного суда РФ и Верховного суда РФ, восполняющих отсутствие правового регулирования порядка осуществления нормоконтроля путем расширения подведомственности судебных споров и вынесения определений по конкретным делам или разъяснения порядка применения законодательства¹⁰⁸.

В какой-то степени неразвитость системы конституционных (уставных) судов субъектов РФ объясняется принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, пунктом 5 статьи 27 которого верховным судам республик, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, суду автономной области и автономных округов предоставлены полномочия по рассмотрению законности правовых актов законодательных и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. По мнению профессора Д. Н. Бахраха, развитие конституционной юстиции в субъектах РФ было заблокировано принятием данного федерального закона, который отнес к компетенции общих судов рассмотрение законности актов, в том числе нормативных, органов власти субъектов РФ¹⁰⁹.

Тем не менее в некоторых субъектах РФ уставный (конституционный) нормоконтроль успешно функционирует. В частности, необходимо отметить деятельность Уставного суда Свердловской области, сформированного 11 апреля 1998 г. По состоянию на 26 октября 2004 г. Уставным судом Свердловской области создана судебная практика, насчитывающая 44 постановления о признании либо отказе в признании нормативных актов не соответствующими Уставу Сверд-

¹⁰⁷ См.: *Кряжков, В. А.* Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации. — С. 99.

¹⁰⁸ См.: *Чепурнова, Н.* Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации. — С. 4.

¹⁰⁹ См.: *Бахрах, Д. Н.* Административная юстиция и административное судопроизводство: выст. на пленар. заседании междунар. науч.-практ. конф. «Судебная власть в России: закон, теория, практика», 19–20 ноября 2004 г., ИГиП ТюмГУ, Тюмень.

ловской области, что по интенсивности опережает деятельность иных судов субъектов РФ (ср.: Комитетом конституционного надзора Республики Татарстан за 9 лет проверено 58 нормативных актов)¹¹⁰. С другой стороны, рассмотрение Уставным судом Свердловской области в составе пяти судей одного дела в месяц не может служить примером эффективности работы судебной власти¹¹¹.

Полномочия на осуществление нормоконтроля суды общей юрисдикции получили после внесения изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1, в связи с чем следует отметить два положительных момента. Первый: в статье 62 Конституции — «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» — впервые дается разграничение понятий «решение» и «деяние», чем законодатель снимает неясность в толковании понятия «действия», а также предполагает право гражданина на обращение в суд в случае нарушения его прав изданием нормативного акта¹¹². В качестве второго положительного момента можно отметить следующее: в отличие от статьи 58, часть 2, Конституции СССР 1977 г. статья 63 не связывает право гражданина на судебную защиту от неправомερных действий должностных лиц и государственных органов с наличием специального закона, устанавливающего порядок осуществления права на обращение в суд.

Положения статьи 63 Конституции РСФСР 1978 г. были развиты Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ). В законе не содержится ограничений на обжалование решений нормативного или ин-

¹¹⁰ См.: *Кряжков, В. А.* Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации. — С. 100.

¹¹¹ См.: *Бахрах, Д. Н.* Административная юстиция и административное судопроизводство: выст. на пленар. заседании междунар. науч.-практ. конф. ...

¹¹² Первое упоминание о возможности судебного обжалования решений и актов содержится в части 1 статьи 60 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (Российская газ. — 1992. — 20 марта). Однако предметом судебного обжалования оставались только «решения краевого областного Совета и акты краевой, областной администрации».

дивидуального характера. Пределы действия настоящего закона установлены в статье 3, согласно которой предметом обжалования по правилам настоящего закона не могут быть действия (решения), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного суда РФ, а также действия (решения), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования. Указанные исключения лишь развивают институт судебного надзора за законностью действий органов государственной власти, устанавливая для определенных нормативных актов иной, специальный порядок обжалования.

В связи с принятием Конституции РФ 1993 г., статья 46 (часть 2) которой указывает на право каждого обжаловать в суд решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, необходимо обратить внимание на следующее. В Конституции РФ, в отличие от Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», относительно предмета обжалования говорится в первую очередь именно о решениях, а потом о действиях (или бездействиях). Как видно, изменен порядок слов: слово «решения» из скобок в законе РФ переместилось в Конституции РФ на первое место, отменив слово «действия» на второе место. Последнее замечание характеризует дальнейшее развитие института судебного обжалования, которое отмечают В. Савицкий и Н. Ю. Хаманева¹¹³. Таким образом, законодатель сознательно акцентирует внимание на судебной проверке решений, в том числе имеющих нормативный характер. В связи с этим необходимо согласиться с выводом судьи Конституционного суда РФ Г. А. Гаджиева: «Судам общей юрисдикции имманентно, т. е. в силу Конституции, присущи полномочия по признанию определенных нормативных актов недействующими»¹¹⁴.

¹¹³ См.: *Савицкий, В.* Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть / В. Савицкий // Судебный контроль и права человека: Материалы Российско-британского семинара 12–13 сентября 1994 г. — М.: Права человека, 1996. — С. 53; *Хаманева, Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — С. 76–91.

¹¹⁴ *Гаджиев, Г. А.* Феномен судебного прецедента в России / Г. А. Гаджиев // Судебная практика как источник права. — М.: Юрист, 2000. — С. 105.

В различных законах, регулирующих деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, также содержатся отдельные нормы, закрепляющие право граждан на обращение в суд определенного уровня с жалобой на действия соответствующего органа власти. Так, статья 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ¹¹⁵ допускает обжалование актов Правительства РФ в суд. Пункт 5 статьи 27 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹¹⁶ (с изменениями от 29 июля 2000 г., 8 февраля 2001 г., 7 мая, 24 июля, 11 декабря 2002 г., 4 июля 2003 г.) устанавливает, что «законы субъекта РФ, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке». Также согласно статье 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ¹¹⁷ (с изменениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г., 7 июля, 8 декабря 2003 г.) решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Положения перечисленных и других законов о праве на судебное обжалование¹¹⁸ повторяют статью 46 Конституции РФ и больше являются даже не нормами, а статьями, транслирующими (воспроизводящими) конституционную норму. Тем не менее судебная практика показывает, что для реализации права граждан на обращение в суд недостаточно конституционного закрепления универсального права

¹¹⁵ См.: Российская газ. — 1997. — 23 дек.

¹¹⁶ См.: Там же. — 1999. — 19 окт.

¹¹⁷ См.: Там же. — 1995. — 1 сент.

¹¹⁸ См.: Николаева, Л. А., Соловьева, А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт в российской традиции / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2004. — С. 87.

на обращение в суд, необходимо также специальное закрепление в законе права граждан на обжалование нормативного акта.

Судебной проверке нормативных актов придается все большее значение. На особенность данной категории дел указывает Г. Жилин: «Решение по таким делам всегда направлено на защиту не только частного интереса заявителя, но и публичного интереса, поскольку нормативный акт касается неопределенного круга лиц и рассчитан на многократное применение. От качества нормативных актов зависит уровень законности и правопорядка...»¹¹⁹.

Несколько слов необходимо сказать о полномочиях арбитражных судов на осуществление судебного нормоконтроля. В соответствии со статьей 22 Арбитражного процессуального кодекса РФ от 5 мая 1995 г. по общему правилу арбитражному суду были подведомственны споры о признании недействительными (полностью или в части) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, которые занимаются предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и имеют статус индивидуального предпринимателя¹²⁰.

Как отмечала Е. Уксусова, «нормативная природа оспариваемого акта является определяющим критерием для разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Вместе с тем есть и исключение, ибо в случаях, предусмотренных федеральными законами, к подведомственности арбитражного суда могут быть отнесены и другие дела (см. ст. 4 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в РФ», пп. 4, 5 ст. 22 АПК РФ от 05.05.1995 г.). В частности, Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» содержит прямое установление о разрешении в арбитражном суде споров, связанных с государственным регулированием тарифов на электрическую и тепловую энергию (ст. 13)»¹²¹.

¹¹⁹ Жилин, Г. Признание нормативных актов недействительными / Г. Жилин // Российская юстиция — 1998. — № 7. — С. 40.

¹²⁰ См.: Российская газ. — 1995. — 16 мая.

¹²¹ Уксусова, Е. Оспаривание законности нормативных актов в судах общей юрисдикции / Е. Уксусова // Российская юстиция. — 1998. — № 8. — С. 43.

В настоящее время в статье 29 АПК РФ от 24 июля 2002 г. прямо закреплено, что арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности. Несмотря на прямое закрепление в АПК РФ компетенции арбитражных судов на рассмотрение законности нормативных правовых актов, осуществление арбитражными судами нормоконтроля, как и прежде, зависит от наличия специального федерального закона, относящего к компетенции арбитражных судов рассмотрение конкретного нормативного правового акта (пункт 1 части 1 статьи 29, часть 3 статьи 191 АПК РФ).

Значительные ограничения в институт судебного нормоконтроля были внесены постановлениями Конституционного суда РФ. Последнее Постановление от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства РФ»¹²² в очередной раз подтвердило ранее высказанную в постановлениях Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г.¹²³, от 11 апреля 2000 г.¹²⁴ и от 18 июля 2003 г.¹²⁵ правовую позицию, которая заключалась в том, что по смыслу статьи 125 Конституции РФ решения иных судов, кроме Конституционного суда РФ, не могут признавать нормативный акт не соответствующим Конституции РФ, а следовательно, утратившим юридическую силу¹²⁶.

Анализируя правовую позицию Конституционного суда РФ, изложенную в указанных постановлениях, можно отметить следующее:

1. Конституционный суд РФ создал и присвоил монополию на применение Конституции РФ при осуществлении абстрактного нормоконтроля¹²⁷. В качестве правового основания указывается ста-

¹²² См.: СЗ РФ. — 2004. — № 5. — Ст. 403.

¹²³ См.: Там же. — 1998. — № 25. — Ст. 2304.

¹²⁴ См.: Там же. — 2000. — № 16. — Ст. 1774.

¹²⁵ См.: Там же. — 2003. — № 30. — Ст. 3101.

¹²⁶ См.: пункт 6 Постановления Конституционного суда РФ от 27 января 2004 г.

¹²⁷ Еще в 1993 г. В. Жуйков по поводу исключительного права Конституционного суда РФ на применение Конституции РФ высказался так: «Но ведь это же аб-

туть 125 Конституции РФ, содержащая, по мнению Конституционного суда РФ, «специальные предписания, которые возлагают на особый орган правосудия — Конституционный суд РФ полномочия по осуществлению проверки конституционности перечисленных в статье 125 Конституции РФ нормативных актов, которая может повлечь утрату ими юридической силы. Другие судебные органы Конституции РФ такими полномочиями не наделяет»¹²⁸.

2. Далее Конституционный суд РФ делает вывод, что необходимо различать признание нормативного акта неконституционным и признание нормативного акта незаконным по правовым последствиям, что определяется различной юридической силой Конституции РФ и федерального закона и процедурой рассмотрения дела¹²⁹. Соответственно только постановления Конституционного суда РФ влекут утрату нормативным актом юридической силы, «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»¹³⁰. Решениям судов общей юрисдикции в придании равной юридической силы в части правовых последствий с постановлениями Конституционного суда РФ отказывалось. В пунктах 1, 2 резолютивной части Постановления Конституционного суда РФ 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» указывалось, что признание судом закона субъекта РФ, противоречащим федеральному закону, не влечет признания его недействительным и утрачивающим юридическую силу, а выяв-

суд!» (Жуйков, В. Конституционный суд и суды общей юрисдикции: проблемы разграничения компетенции / В. Жуйков // Советская юстиция. — 1993. — № 20. — С. 4.)

¹²⁸ См. абзац 2 пункта 2 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».

¹²⁹ См. абзац 4 пункта 7 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ 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».

¹³⁰ См. абзац 1 пункта 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».

ляет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта РФ. При этом необходимо отметить, что первоначально правовая позиция Конституционного суда РФ, изложенная в Постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ», состояла в том, что суды общей юрисдикции вправе признавать незаконными и в связи с этим утрачивающими юридическую силу акты ниже уровня федерального закона, перечисленные в статье 125 (пункты «а», «б» части 2) Конституции РФ, при наличии специального федерального конституционного закона¹³¹.

3. Под «утратой силы» нормативным актом в связи с признанием его неконституционным Конституционный суд РФ понимает только недействие нормативного акта с момента вынесения постановления на будущее. Таким образом, юридическая сила постановления Конституционного суда РФ равна юридической силе нормативного акта правотворческого органа об отмене нормативного акта¹³². И только в отношении заявителей постановлению Конституционного суда РФ придается обратная сила, что выражается в предоставляемом ему праве на пересмотр дела. Иными словами, в отношении заявителей нормативный акт аннулируется.

4. Конституционный суд РФ своим толкованием ограничил прямое действие Конституции РФ в части права гражданина на обращение за судебной защитой, выражающейся в лишении нормативного акта юридической силы, в случае нарушения прав нормативным актом, кроме федерального закона. Данное ограничение выразилось в

¹³¹ См. пункт 3 резолютивной 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».

¹³² К чему приводит данное понимание, можно увидеть из письма Госналогслужбы РФ «О возврате повторно взысканных сумм налоговых платежей» от 18 декабря 1998 г. № 18-2-04/977. Налоговое ведомство исходит из того, что в соответствии с пунктом 12 части 1 статьи 75 ФКЗ «О Конституционном суде РФ» порядок и особенности исполнения постановлений Конституционного суда РФ в зависимости от характера рассматриваемого вопроса должны быть изложены в самом постановлении. Если таких указаний в постановлении нет, то налоговые органы не обязаны пересматривать свои действия, имевшие место до даты провозглашения постановления и вступления его в силу.

непризнании за судами общей юрисдикции полномочий на лишение нормативных актов юридической силы, что влечет отсутствие права гражданина, юридического лица на обращение в суд общей юрисдикции с соответствующим требованием.

Итак, Конституционный суд РФ путем толкования Конституции РФ не признал за решениями судов общей юрисдикции силы источника права, а именно права лишать незаконные нормативные акты, указанные в статье 125, часть 2, Конституции РФ, юридической силы, не признал общеобязательного значения решений судов в интересах разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и Конституционным судом РФ, с чем невозможно согласиться по следующим основаниям.

Конституционный суд РФ, решая вопрос разграничения компетенции Конституционного суда РФ и судов общей юрисдикции, изначально исходил из неправильных посылок, противоречащих Конституции РФ. При решении любого вопроса государственный орган, в том числе и Конституционный суд РФ, должен основываться на принципе приоритета защиты прав человека статьями 2, 46 Конституции РФ. Исходя из данного принципа при определении компетенции, Конституционный суд РФ обязан был предоставить гражданину максимальную возможность на осуществление права на защиту.

Конституционный суд РФ указал, что сила нормативного акта, на котором основывает свое решение суд, а также специфическая форма правосудия определяют силу решения суда, что влечет различные последствия принимаемого решения. Но последствия акта правосудия вытекают не из специфики формы правосудия либо силы примененного закона, а из необходимости защиты нарушенного права, принципа защиты прав человека. Последствия признания нормативного акта незаконным должны быть такими, чтобы в полной мере восстановить и защитить нарушенные нормативным актом права. Как справедливо отмечает В. И. Ремнев, «права гражданина могут быть нарушены не только индивидуальным правовым актом, но и нормативным актом»¹³³. Если восстановление и защита нарушенного права требуют проверки законности нормативного акта и лишения его юридической силы, то гражданин вправе предъявлять

¹³³ Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. — С. 260.

суду такое требование в виде жалобы (административного иска), а суд соответственно имеет полномочия на рассмотрение этого вопроса. В. М. Жуйков пишет: «...гражданин свободен в выборе способов защиты», «как гражданин свободен в средствах защиты своих прав, так свободен и суд в выборе способов защиты человека», «в каждом конкретном деле суд избирает тот способ защиты, который считает наиболее эффективным»¹³⁴. Данная позиция основана на конституционном принципе (статья 18 Конституции РФ), согласно которому именно права определяют полномочия (обязанности) государственных органов, а не полномочия государственных органов определяют права граждан.

В рассматриваемых постановлениях Конституционного суда РФ право на защиту было поставлено в зависимость от полномочий государственных органов — Конституционного суда РФ и судов общей юрисдикции. Таким образом, право гражданина на судебную защиту не может зависеть от того, закреплены ли в федеральном конституционном законе полномочия суда на признание нормативного акта незаконным и закреплена ли четкая регламентация порядка принятия решений о признании нормативного акта незаконным, поскольку права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими.

Анализируя же правовую позицию Конституционного суда РФ, приходим к выводу, что Конституционный суд РФ своим толкованием ограничивает прямое действие Конституции РФ (часть 1 статьи 15 Конституции РФ) в части прав граждан на обращение за судебной защитой в случае нарушения прав нормативным актом, кроме федерального закона, отрицает принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина. В соответствии 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» гражданин не имеет права на обращение за судебной защитой (за исключением обращения с жалобой в Конституционный суд РФ на нарушение прав федеральным законом), которая выражается в лишении нормативного акта юридической силы. Более того, даже потенциальное право гражданина на обращение в суд общей юрис-

¹³⁴ Жуйков, В. М. Судебная защита от неправомерных действий / В. М. Жуйков // Законность. — 1993. — № 8. — С. 18.

дикции с требованием признать нормативный акт незаконным, недействующим, не подлежащим применению (что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом принявшим его органом), поставлено в зависимость от существования специального федерального конституционного закона, который закреплял бы виды нормативных актов, подлежащих проверке судами, правила о предметной, территориальной и инстанционной подсудности таких дел, субъекты, уполномоченные обращаться в суд с требованием о проверке законности актов, обязательность решений судов по результатам проверки акта для всех правоприменителей по другим делам¹³⁵.

Представляется, что постановления суда о признании нормативного акта не соответствующим Конституции РФ и признание его не соответствующим закону по юридической природе ничем не отличаются друг от друга. Отличие Конституции РФ от федеральных законов и иных нормативных актов, которые могут быть применены в конкретном деле, состоит лишь в юридической силе, приоритете Конституции РФ над этими актами, что применяется в случае коллизии норм различной юридической силы и не может повлечь различную силу решений суда. Из юридической силы нормативного акта, с которым сравнивается оспариваемый нормативный акт меньшей юридической силы и на котором основывается решение суда, не вытекает и не может вытекать объем последствий судебного решения. Последствия должны определяться исходя из необходимости полного восстановления нарушенного права. Следуя логике Конституционного суда РФ, необходимо также установить различные юридические последствия решения суда общей юрисдикции по делу, в котором суд применил подзаконный нормативный акт.

Ставить вопрос, решение какого суда обладает большей юридической силой — Конституционного суда РФ или судов общей юрисдикции, изначально неправильно¹³⁶. Это суды различной юрисдик-

¹³⁵ См. пункт 3 резолютивной 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».

¹³⁶ Также неверной является и постановка вопроса о том, решения каких судов — федеральных арбитражных либо судов общей юрисдикции — обладают большей юридической силой.

ции, что должно исключать пересечение их компетенции. Конституционный суд РФ указанным толкованием положений Конституции РФ не разрешил вопрос разграничения компетенции, установив различную юридическую силу постановлений Конституционного суда РФ и судов общей юрисдикции, что не положительным образом отражается на авторитете судебной власти в целом. «Представление о некоем “верховенстве” Конституционного суда над остальными принижает роль и значение всех судов РФ, не исключая и сам Конституционный, не способствует становлению в России независимой, обладающей широкой компетенцией судебной власти»¹³⁷. Так, Постановлением Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» к подведомственности Конституционного суда РФ были отнесены в том числе и те акты, которые могут рассматривать Верховный суд РФ и иные суды общей юрисдикции, а также конституционные (уставные) суды субъектов РФ, что повлекло необходимость разграничения юридической силы судебных актов с помощью установления различия в юридических последствиях постановлений Конституционного суда РФ и иных судов.

Представляется, что в названном постановлении Конституционный суд РФ должен был сделать вывод о подведомственности указанных в статье 125 Конституции РФ нормативных актов исключительно Конституционному суду РФ в случае обращения с соответствующим запросом государственных органов, перечисленных в части 2 статьи 125 Конституции РФ. Также необходимо было разъяснить, руководствуясь статьями 2, 46 Конституции РФ, что в связи с полномочиями Конституционного суда РФ на рассмотрение по жалобам граждан только конституционности законов, граждан вправе иные нормативные акты, нарушающие его права и свободы, обжаловать в суды общей юрисдикции, руководствуясь Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и правилами подсудности. Предложенное толкование статьи 125 Конституции РФ не потребует разграничения компетенции судов, установления иерархии юридической силы актов судов на основании юридичес-

¹³⁷ Жуйков, В. Конституционный суд и суды общей юрисдикции... — С. 8.

ких последствий¹³⁸. Таким образом, не признавая за судами общей юрисдикции полномочий выносить решения, обладающие юридической силой источника права, Конституционный суд РФ нарушил главный принцип деятельности любого органа, в том числе и Конституционного суда РФ, — принцип приоритета прав человека.

«Такое понимание правовых позиций Конституционного суда нашло отражение и в законодательных новеллах, включенных в июле — августе 2000 г. в федеральные законы “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” (ст. 3–11, п. 4 ст. 9, п. 3 ст. 27, ст. 29–11) и “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” (пп. 3–9 ст. 49)»¹³⁹, а также в изменениях и дополнениях от 15 декабря 2001 г. Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ»¹⁴⁰. Новеллы состоят в том, что признанный судом незаконным (недействующим) нормативный акт подлежит отмене или изменению издавшим его органом власти, что противоречит части 6 статьи 125 Конституции РФ, согласно которой акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

¹³⁸ Но в таком случае может сложиться ситуация, при которой, к примеру, Конституционный суд РФ будет рассматривать законность постановлений Правительства РФ по обращению государственных органов, указанных в статье 125, часть 1, Конституции РФ (см., например: Определение Конституционного суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 283-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 8 “О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров” // СЗ РФ. — 2002. — № 52. — Ч. 2. — Ст. 5289), а Верховный суд РФ — по обращению граждан и юридических лиц (см., например, решение Верховного суда РФ от 17 мая 2002 г. № ГКПИ 2002-376). В приведенных примерах предметом судебных споров был один нормативный акт. Конституционный суд РФ «восстановил» его действие, по сути выступив в роли кассационной инстанции. Корень проблемы находится в самой формулировке статьи 125 Конституции РФ, согласно которой граждане поставлены в неравное правовое положение по сравнению с государственными органами.

¹³⁹ Лазарев, Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного суда РФ / Л. Лазарев // Российская юстиция. — 2001. — № 2. — С. 11.

¹⁴⁰ См.: СЗ РФ. — 2001. — № 51. — Ст. 4824.

Анализ постановлений Конституционного суда РФ приводит к выводу, что постановления Конституционного суда РФ *незаконны*¹⁴¹ — не соответствуют статьям 2, 18, 46 Конституции РФ. Представляется возможным согласиться с мнением, что «подход, выработанный Конституционным судом РФ, ограничивает прямое действие Конституции РФ и тем самым противоречит ее ч. 1 ст. 15. Соответственно суды им руководствоваться не обязаны»¹⁴².

Подводя итог, можно отметить, что начало современному этапу развития системы судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов, который характеризуется активным формированием абстрактного судебного нормоконтроля, положили политические и экономические реформы в России 1990-х гг. Учреждением Конституционного суда РСФСР 15 декабря 1990 г. было положено начало конституционному нормоконтролю. Законом РФ от 21 апреля 1992 г. гражданам было предоставлено право на обращение в суд с требованием проверки законности нормативных актов¹⁴³. 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»¹⁴⁴. Значительную роль в развитии судебного нормоконтроля сыграли Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁴⁵ и Конституция РФ 1993 г. «После принятия Конституции РФ 1993 г. и общего правового акта (Закона РФ от 27 апреля 1993 г.) в законодательство России специальными законами также вносились положения, закрепляющие возможность судебного обжалования актов органов государственной власти и управления и их должностных лиц и установления судебного контроля»¹⁴⁶. Одними из последних актов по этому вопросу стали

¹⁴¹ Слово «незаконны» употреблено автором с целью подчеркнуть то, что понятие «неконституционный» является подвидом понятия «незаконный».

¹⁴² Курбатов, А. Оспаривание актов нормативного характера / А. Курбатов // Хозяйство и право. — 2004. — № 9. — С. 131.

¹⁴³ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 20. — Ст. 1084.

¹⁴⁴ См.: Там же.

¹⁴⁵ См.: Там же. — 1993. — № 19. — Ст. 685.

¹⁴⁶ Чепурнова, Н. М. Судебный контроль в Российской Федерации... — С. 24.

Арбитражный процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РФ.

На сегодняшний день все суды, составляющие судебную систему РФ, за исключением мировых судей, получили право на осуществление нормоконтроля. В то же время институт судебного нормоконтроля еще формируется, специального законодательного акта, регулирующего порядок осуществления судебного нормоконтроля, принято не было, что вызывает трудности при решении дел о признании нормативных актов незаконными. Нечеткая регламентация подведомственности, процедуры осуществления и материально-правовых последствий судебного нормоконтроля приводят к тому, что в ряде случаев суды общей юрисдикции ограничены в осуществлении судебного нормоконтроля, о чем будет сказано подробнее в главе 3 настоящей работы.

§ 3. Понятие, сущность и место судебных решений о признании нормативных актов незаконными в системе источников российского права

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

- прецедент;
- разъяснения по вопросам судебной практики — постановления пленумов Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ;
- решения судов о признании нормативных актов незаконными (судебный нормоконтроль).

Об отнесении разъяснений по вопросам судебной практики к источникам российского права существуют разные мнения¹⁴⁷. Однако обсуждение данной проблемы выходит за рамки настоящей работы, поскольку эти акты не являются актами правосудия. Представляет

¹⁴⁷ См., напр.: Жуйков, В. М. К вопросу о судебной практике как источнике права / В. М. Жуйков // Судебная практика как источник права. — М., 1997. — С. 16; Парог, А. И. Правовое значение разъяснений Пленума Верховного суда РФ / А. И. Парог // Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 51–57; Бошно, С. В. Судебная практика: способы выражения / С. В. Бошно // Государство и право. — 2003. — № 3. — С. 20–23; Она же. Влияние судебной практики на законотворчество / С. В. Бошно // Государство и право. — 2004. — № 8. — С. 19–20.

ся, что разъяснения по вопросам судебной практики в форме постановлений не относятся к специфической деятельности суда по отправлению правосудия, а лишь обобщают результаты отправления правосудия, т. е. судебную практику. По мнению Р. З. Лившица, «разъяснения пленума — наиболее директивные и наименее судебные акты во всей судебной практике... Разъяснения внешне выглядят как типичный акт органа законодательства или управления, в них можно при желании обнаружить, как в правовой норме, гипотезу, диспозицию и санкцию...»¹⁴⁸. Такому явлению, как постановления пленумов Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ, справедливо было дано наименование — «разъяснение по вопросам судебной практики» (статья 19 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ¹⁴⁹, статья 13 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в РФ» от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ¹⁵⁰). Обсуждать и анализировать правовую природу постановлений пленумов Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ относительно признания или непризнания за ними силы источника права целесообразно только вне рамок специфической деятельности суда по отправлению правосудия, признавая за ними характер административного акта.

Другой вопрос, можно ли относить решения высших судебных инстанций по конкретным делам к источникам российского права, называя их прецедентами. В отечественной юридической литературе в понятие «прецедент» зачастую вкладывается иной смысл, чем был заложен в доктрине прецедента в английском судопроизводстве, — прецедент отождествляется с решением суда, что является необоснованным¹⁵¹. Называя решение суда прецедентным, мы скорее употре-

¹⁴⁸ Лившиц, Р. З. Судебная практика как источник права. — С. 5.

¹⁴⁹ См.: СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.

¹⁵⁰ См.: Российская газ. — 1995. — 16 мая.

¹⁵¹ О нетождественности понятия «прецедент» в доктрине общего права и употребляемого российскими авторами см., напр.: Исаков, В. Б. Закон и судебный прецедент как источник права в российской правовой системе / В. Б. Исаков // Сборник рабочих материалов международного семинара «Судебная практика как источник права». — М., 1999. Раз. 4: Россия; Кучин, М. В. Судебный прецедент как источник права (дискуссионные вопросы) / М. В. Кучин // Российский юридический журн. — 1999. — № 4. — С. 71; Загайнова, С. К. История и практика судебного прецедента / С. К. Загайнова // Российский юридический журн. — 1998. — № 3. — С. 105; Марчен-

ляем 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, кроме участников дела, субъектов права. Следовательно, решения судов по конкретным делам не являются источниками российского права.

Но в российской правовой системе существует 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.

Как уже отмечалось выше, все суды как конституционной, арбитражной, так и общей юрисдикции, за исключением мировых судей, обладают полномочиями на осуществление надзора за законностью нормативных актов. Суд дает нормативному акту юридическую оценку, определяя, является ли оспоренный нормативный акт незаконным и нарушающим права неопределенного круга лиц. Возникает 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. Являются ли акты правосудия источниками административного права в частности и права в целом? Представляется, что ответ на поставленный вопрос кроется в объеме понятия «источник права».

Понятие «источник права» является классическим наряду с понятиями «предмет и метод правового регулирования», «отрасль права». Тем не менее «крупных работ, специально посвященных источникам права, почти нет. У нас в советские годы была опубликована интересная монография С. Л. Зивса¹⁵². Это была докторская диссертация автора. Она и поныне остается в российском правоведении в

ко, М. Н. Основные источники англосаксонского права: понятие, прецедент / М. Н. Марченко // Вестн. МГУ. — Сер. 11, Право. — 1999. — № 4. — С. 36–37; Богдановская, И. Ю. Судебный прецедент — источник права? / И. Ю. Богдановская // Государство и право. — 2002. — № 12. — С. 5–10.

¹⁵² Имеется в виду кн.: Зивс, С. Л. Источники права / С. Л. Зивс. — М.: Наука, 1981.

гордом одиночестве»¹⁵³. Представляется очень полезным издание учебного пособия Михаила Николаевича Марченко «Источники права»¹⁵⁴ и монографии Олега Емельяновича Кутафина «Источники конституционного права Российской Федерации»¹⁵⁵. Однако последний автор не признает за судебными актами Конституционного суда РФ силы источника российского права. Что касается вопроса источников административного права, то отмечается, что данный институт практически не разработан и «кроме статьи Г. И. Петрова, опубликованной еще в 1958 г., мы фактически не имеем теоретических работ по данной теме (см.: *Петров Г. И.* Источники советского административного права. — Правоведение, 1958, № 4, с. 34–45)»¹⁵⁶.

В юридической литературе продолжительное время велась дискуссия по вопросу о том, в каком смысле необходимо употреблять термин «источник права». Подводя ей итоги, А. Ф. Шебанов сделал вывод, что «при рассмотрении и использовании понятия “источник права” авторы в одних случаях говорят о силе, которая создает право, и называют ее источником права в материальном смысле; в других случаях имеют в виду форму, благодаря которой правовая норма приобретает общеобязательный характер, и называют ее источником права в формальном смысле»¹⁵⁷.

Что касается понятия источника права в формальном смысле, то дискуссии в основном велись по вопросу о том, какой термин следует применять в данном случае — «источник права» или «форма права»¹⁵⁸. За этим спором определению понятия «источник права» не уделялось достаточно внимания, и, как следствие, между понятиями «источник права» и «нормативный акт» ставился знак равенства, им давалось

¹⁵³ *Топорнин, Б. Н.* Система источников права: тенденции развития / Б. Н. Топорнин // Судебная практика как источник права. — М.: Юристъ, 2000. — С. 9.

¹⁵⁴ См.: *Марченко, М. Н.* Источники права: учеб. пособие / М. Н. Марченко. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005.

¹⁵⁵ См.: *Кутафин, О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации / О. Е. Кутафин. — М.: Юристъ, 2002.

¹⁵⁶ *Демин, А. В.* Нормативный договор как источник административного права / А. В. Демин // Государство и право. — 1998. — № 2. — С. 15.

¹⁵⁷ *Шебанов, А. Ф.* Форма советского права / А. Ф. Шебанов. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 39.

¹⁵⁸ См.: *Шебанов, А. Ф.* О понятиях источника права и формы права / А. Ф. Шебанов // Правоведение. — 1965. — № 4. — С. 30.

единое определение, которое не отражало весь спектр правотворческой деятельности и соответственно не содержало четкого разграничения нормативных актов от ненормативных.

В науке отмечалось также преобладание определения нормативного акта как акта, содержащего нормы права¹⁵⁹. Под источниками административного права понимались акты органов государственной власти, которые содержат нормы права, регулирующие общественные отношения в сфере управления¹⁶⁰. С целью демаркации источника права, что, как представляется, имело своей целью объяснение отсутствия в социалистическом праве такого источника права, как судебная практика, С. Л. Зивс отмечал, что «источник права есть форма выражения именно правовой нормы, и только нормы»¹⁶¹. В связи с этим им предлагался более точный вариант термина «источник права» — «источник норм права», что подчеркивало внешнюю форму выражения правовой нормы¹⁶².

На этот пробел в науке — неразработанность понятия «источник права» — еще в 1964–1967 гг. обратил внимание Алексей Валентинович Мицкевич, отмечая, что вышеназванное определение не может правильно раскрыть природу некоторых актов, не содержащих в себе норм права как таковых¹⁶³.

В своей монографии «Акты высших органов Советского государства» А. В. Мицкевич обстоятельно показал, что «определение нормативного акта как акта, содержащего нормы права, или как “формы выражения правовых норм” не отвечает на основной вопрос: служит ли правовой акт государственного органа источником (в юридическом смысле) содержащихся в нем норм или нет. Таким может быть лишь акт, в котором выражена воля компетентного органа государства об установлении правила поведения, о его изменении или отмене»¹⁶⁴. Им предлагалось при определении понятия «источник

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ См.: *Петров, Г. И.* Источники советского административного права / Г. И. Петров // Правоведение. — 1958. — № 4. — С. 36.

¹⁶¹ *Зивс, С. Л.* Источники права. — С. 10.

¹⁶² См.: Там же.

¹⁶³ См.: *Мицкевич, А. В.* Акты высших органов Советского государства... — С. 22.

¹⁶⁴ Там же. — С. 25.

права» исходить из функциональности категории, ее назначения, цели — не столько закрепления норм права, сколько выражения воли законодателя — и соответственно использовать понятие нормативного акта как акта, направленного на установление правовых норм, на их изменение и отмену¹⁶⁵.

Действительно, само понятие «закон» предполагает нормативный характер данного документа независимо от того, содержит ли он норму права или нет. Никто не будет отрицать 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 (правил поведения) как таковых, а лишь вводят в действие закон и признают утратившими силу нормативные акты. Более того, отнесение к нормативным актам и тех актов, которые не содержат в себе норм права, это официальная политика государства. Так, Министерство юстиции РФ издает «Бюллетень нормативных актов», который содержит в том числе и акты (приказы) об отмене, признании утратившими силу нормативных актов. Например, в «Бюллетене нормативных актов» № 12 за 2002 г. опубликован приказ Министерства здравоохранения РФ от 25 апреля 2003 г. № 187 «О признании утратившим силу нормативного акта Минздрава России»¹⁶⁶. Приказ Минздрава России считается «утратившим силу... в целях приведения в соответствие с действующим законодательством РФ нормативных правовых актов Минздрава России...»¹⁶⁷. Практически в каждом номере «Бюллетеня нормативных актов» встречаются такого рода нормативные акты. Почему административные акты о признании акта утратившим силу мы считаем источником права, а акты правосудия о признании того или иного нормативного акта недействительными — нет? Решения российских судов о признании нормативных актов недействительными принимаются именно с целью приведения в соответствие нормативного акта с законодательством.

Другой пример говорит об отнесении Президиумом Верховного суда РФ актов правосудия о признании нормативных актов незаконными к источникам права. Отменяя определение Судебной коллегии

¹⁶⁵ См.: Учен. зап. ВНИИСЗ. — 1964. — Вып. 3. — С. 198.

¹⁶⁶ См.: Бюл. нормативных актов. — № 12. — 2002. — С. 157.

¹⁶⁷ Там же.

Верховного суда РФ от 5 октября 2001 г., Президиум Верховного суда РФ признал, что эта отмена может существенно затронуть интересы граждан, которые были приняты на учет для предоставления жилого помещения на основании Положения о порядке улучшения жилищных условий граждан в городе Москве с изменениями, внесенными указанным определением. При этом Президиум Верховного суда РФ, применив к акту правосудия конституционный принцип, согласно которому законы, ухудшающие положение граждан, обратной силы не имеют (статьи 54, 55, 57 Конституции РФ), постановил, что решения жилищных органов о постановке граждан на учет, принятые в период действия определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ (с 5 октября 2001 г. по 18 сентября 2002 г.), не подлежат пересмотру в судах¹⁶⁸.

Таким образом, определение нормативного акта как акта, направленного на установление правовых норм, на их изменение и отмену, в настоящее время приобретает еще большую актуальность в связи с появлением у судов полномочий на осуществление нормоконтроля. А именно: судебные акты, содержащие в себе оценку законности нормативных актов, имеют юридические последствия в отношении не только сторон судебного спора, но и неопределенного круга лиц, на который распространяется действие оспоренного нормативного акта, так как влекут утрату нормативным актом юридической силы и соответственно не являются исключительно актами применения права¹⁶⁹. В то же время, руководствуясь определением источника права как документа, содержащего в себе нормы права, невозможно сделать вывод, что акты правосудия, содержащие в себе оценку нормативного акта как незаконного и влекущие утрату юридической силы данным актом, являются источниками права, так как непосредствен-

¹⁶⁸ См.: Бюл. ВС РФ. — № 1. — 2003. — С. 10–11.

¹⁶⁹ Непосредственно Конституционный суд РФ признал свои решения имеющими общеобязательное значение, указав, что «решения Конституционного суда РФ, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, 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». См. пункт 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» (СЗ РФ. — 1998. — № 25. — Ст. 3004).

но судебный акт не содержит в себе нормы права (правила поведения). Судебный акт в своей мотивировочной части содержит лишь юридическую оценку законности нормативного акта, а в резолютивной части — вывод о его незаконности (неконституционности).

Недостаток определения источника права как акта, закрепляющего нормы права, заключался в следующем. Понятие «источник права» определяли, основываясь на особенностях правовой нормы, и, соответственно, через понятие правовой нормы. Определение источника права, являющегося «результатом правотворческой деятельности государственных органов»¹⁷⁰, должно отражать характер этой деятельности и ее конечный продукт, который выражается не только в закреплении правил поведения. «Правильное определение понятия “нормативно-правовой акт” не может отвлекаться от назначения данного акта, его юридической функции и ограничиваться только указанием на необходимость обнаружить изложение норм права в тексте данного акта»¹⁷¹. Определение нормативного акта как результата правотворчества должно отражать особенности не нормы права, а правотворческой деятельности, которая понимается как «целенаправленная деятельность органов государственной власти либо самого народа по установлению, изменению или отмене общеобязательных правил поведения (норм права) в обществе посредством определенной формально-юридической процедуры»¹⁷². Таким определением является, например, следующая дефиниция: нормативный правовой акт — это «правовой акт, содержащий, устанавливающий, отменяющий, изменяющий нормы или изменяющий сферу их действия»¹⁷³.

¹⁷⁰ Николаева, М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР / М. Н. Николаева. — М.: Юрид. лит., 1975. — С. 9.

¹⁷¹ Мицкевич, А. В. Правотворческое значение нормативного акта / А. В. Мицкевич // Советское государство и право. — 1965. — № 11. — С. 51.

¹⁷² Невинский, В. В. Конституционный суд РФ и правотворчество в России / В. В. Невинский // Вестн. Конституционного суда РФ. — 1997. — № 3. — С. 69.

¹⁷³ Савицкий, В. А., Терюкова, Е. Ю. Решения Конституционного суда РФ как источники конституционного права РФ / В. А. Савицкий, Е. Ю. Терюкова // Вестн. Конституционного суда РФ. — 1997. — № 3. — С. 75–76. См. также абзац 2 пункта 2 Запроса Государственной думы РФ в Конституционный суд РФ «О проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации”, утвержденного Постановлением Государственной думы РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД “Об обращении в Конституционный суд РФ”».

Аналогичное определение правотворчества содержится, например, в Законе США «Об административной процедуре», где этот термин понимается как процесс «формирования, дополнения или отмены нормы»¹⁷⁴.

По мнению В. А. Юсупова и Н. А. Волкова, «правовые акты органов советского государственного управления представляют собой волевые властные действия... которые направлены на установление, изменение или прекращение правовых норм или конкретных правоотношений»¹⁷⁵. Р. Ф. Васильев, указывая на то, что в такого рода определениях ничего не говорится об изменении норм, их отмене, изменении сферы действия, «в то время как все это делается именно посредством правовых актов», дает свое определение нормативного акта: «...волеизъявление управомоченного субъекта права, регулирующее общественные отношения путем установления (изменения, отмены, изменения сферы действия) правовых норм»¹⁷⁶.

В постановлении Пленума Верховного суда РФ дается следующее определение: «Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения) (выделено мной. — А. Б.), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»¹⁷⁷. Представляется, что определение понятий не является компетенцией суда в целом и Пленума Верховного суда РФ в частности. Конституцией РФ (статья 126) и Федеральным законом «О судоустройстве РСФСР» (статья 58) к пол-

¹⁷⁴ United States Code, Title 5, ch. 19, sect. 1001 a. o. Цит. по: Зивс, С. Л. Источники права. — С. 37.

¹⁷⁵ Юсупов, В. А., Волков, Н. А. Научные основы государственного управления в СССР: учеб. пособие / В. А. Юсупов, Н. А. Волков. — Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1972. — С. 47–48.

¹⁷⁶ Васильев, Р. Ф. О понятии правового акта / Р. Ф. Васильев // Вестн. МГУ. — Сер. 11, Право. — 1998. — № 5. — С. 19–20, 25.

¹⁷⁷ Пункт 12 Постановления Пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2 (см.: Бюл. ВС РФ. — № 3. — 2003).

номочиям Пленума Верховного суда РФ, кроме осуществления административных функций (утверждение состава судебных коллегий), отнесена дача разъяснений по вопросам судебной практики, которые в настоящее время утратили силу «руководящих». Формулирование общеобязательных понятий (общих положений) — прерогатива законодателя, предложение определений понятий — сфера теоретиков права.

В Постановлении Государственной думы РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-11 «Об обращении в Конституционный суд РФ» дано определение нормативного правового акта: это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм¹⁷⁸. Представляется необоснованным считать, что данное постановление содержит легальное определение нормативного правового акта. Указанное постановление Государственной думы РФ не носит нормативного характера, относится к разряду судебно-процессуальных документов, принять которые вправе пятая часть депутатов Государственной думы (статья 84), является поводом к рассмотрению дела в Конституционном суде РФ (статья 36 ФКЗ «О Конституционном суде РФ»). Более того, в абзаце 2 пункта 2 указанного постановления прямо записано, что «в действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия “нормативный правовой акт”», а это означает отсутствие легального определения данной дефиниции.

Сегодня в связи с приобретением судами полномочий на осуществление судебного надзора за законностью нормативных актов границы применения определения источника права как акта, выражающего волю органов государственной власти, в том числе на отмену нормы права, расширяются. Поэтому нужно считать обоснованным вывод В. А. Савицкого и Е. Ю. Терюковой о том, что «решения Конституционного суда вполне подпадают даже под формальное определение нормативного правового акта», так как «решение Конституционного суда о признании правового положения неконституционным влечет отмену этого положения, т. е. правовой нормы»¹⁷⁹.

¹⁷⁸ СЗ РФ. — 1996. — № 47. — Ст. 5304.

¹⁷⁹ Савицкий, В. А., Терюкова, Е. Ю. Решения Конституционного суда РФ как источники конституционного права РФ. — С. 76.

На сегодняшний день нет четкого ответа на вопрос об объеме полномочий судебной власти в части осуществления судебного нормоконтроля: вправе ли суд отменять нормативный акт или аннулировать. Для отображения общей картины практики признания незаконными норм административного права, анализируя формулировки резолютивной части решений, можно сделать вывод о том, что в 63 процентах случаев суд признает нормативный акт незаконным с момента принятия последнего¹⁸⁰. 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, т. е. признать его не подлежащим применению с момента вступления в законную силу решения суда. В части 2 статьи 253 ГПК РФ законодатель придерживается иной позиции, предоставляя суду альтернативу: суд признает нормативный правовой акт недействующим (аннулированным) со дня его принятия или иной даты, указанной в решении суда. Несмотря на прямое указание в части 2 статьи 253 ГПК РФ на необходимость аннулирования незаконного нормативного акта, Верховный суд РФ лишь отменяет таковой. Так, 15 мая 2003 г. определением Верховного суда РФ был признан недействующим и не подлежащим применению со дня вынесения настоящего решения пункт 14. 3 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина РФ, утвержденной приказом МВД России от 15 сентября 1997 г. № 605 (в редакции приказов МВД России от 26 июля 1999 г. № 554, от 4 апреля 2002 г. № 320, от 27 сентября 2002 г. № 937), в части, исключающей право граждан, религиозные убеждения которых не позволяют показываться перед посторонними людьми без головных уборов, представлять для получения паспорта гражданина РФ личные фотографии с изображением лица строго в анфас в головном уборе.

Представляется, что полезно различать отмену нормативного акта и его аннулирование. Необходимость последнего диктуется обязанностью государства в лице судебных органов восстанавливать нарушенные права. Только аннулирование незаконного нормативного акта влечет полное восстановление нарушенных прав граждан, воз-

¹⁸⁰ Статистические данные получены путем анализа судебной практики Верховного суда РФ за период с 28 ноября 1996 г. по 1 мая 2002 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

возможность предъявления иска к государству о возмещении материального ущерба (статья 53 Конституции РФ), привлечение государственного служащего, подписавшего незаконный нормативный акт к дисциплинарной ответственности (статья 7 ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»)¹⁸¹.

Перед наукой встает вопрос и о «восстановительной» функции актов правосудия. Как уже указывалось выше, 18 октября 2002 г. Президиум Верховного суда РФ восстановил действие в полном объеме Положения о порядке улучшения жилищных условий граждан в городе Москве, частично не действовавшее с 5 октября 2001 г. по 18 сентября 2002 г., в связи с внесением изменений определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ. 10 декабря 2002 г. уже Конституционный суд РФ Определением № 283-О «По запросу Правительства РФ о проверке конституционности Постановления Правительства РФ от 14 января 2002 г. № 8 “О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров”»¹⁸² восстановил действие Постановления Правительства РФ от 14 января 2002 г. № 8, ранее признанное незаконным и не действующим в части установления новых размеров патентных пошлин Решением Верховного суда РФ от 17 мая 2002 г. № ГКПИ 2002-376. Восстановительно-правотворческую природу актов судебного нормоконтроля еще предстоит изучить.

Изложенное приводит к выводу о необходимости дополнения понятия «источник права», с тем чтобы отразить особенность правотворческой функции по аннулированию нормативного акта¹⁸³. Можно предложить следующее определение акта правосудия как источника права.

¹⁸¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 685.

¹⁸² См.: Российская газ. — 2002. — 25 дек.

¹⁸³ В качестве примера аннулирования нормативного правового акта издавшим его органом можно привести письмо Российской государственной пробирной палаты Министерства финансов РФ от 29 октября 1997 г. № 80-073-817/1298 «О внесении изменений в информационное письмо от 30. 06. 97 № 80-073-817/746», которое предписывает: «... абзац 4 указанного письма считать аннулированным, так как информация, содержащаяся в этом абзаце, не связана с деятельностью органов пробирного надзора».

Акт правосудия как источник права — это постановление (решение), принятое при осуществлении судопроизводства в порядке нормоконтроля, признающее не соответствующими закону и изменяющее, отменяющее или аннулирующее нормы права. С применением данной схемы может быть построено определение актов правосудия как источников конкретных отраслей права в зависимости от того, нормы какой отрасли права признаются судом не соответствующими закону.

Характеризуя акты правосудия как источники права, можно выделить несколько существенных их признаков. В первую очередь это акт судебной власти. Суд издает большое количество актов, имеющих различный характер, в том числе организационный (например, приказ председателя суда о порядке выдачи канцелярией решений суда). Только акт суда, принятый при осуществлении судопроизводства в порядке нормоконтроля, может быть источником права. При этом важен предмет судебного спора — нормативный акт, законность которого проверяется в форме абстрактного нормоконтроля. Признание нормативного акта незаконным путем применения нормативного акта большей юридической силы характеризует акты правосудия как акты «правотворческого правоприменения», в чем состоит их двойственный характер и главная характерная черта. Существенная черта актов правосудия как источников права состоит в том, что они направлены на признание незаконными норм права, отмену или аннулирование этих норм.

В настоящее время представляется возможным дать классификацию источников права по характеру правотворческой деятельности:

- правотворческие (нормативные правовые акты органов представительной власти);
- правоприменительно-правотворческие (нормативные правовые акты делегированного законодательства исполнительных органов власти, акты судебного нормоконтроля).

Акты правосудия о признании нормативных актов незаконными образуют новый самостоятельный вид источников права, что определяет их специфическое место в системе источников права.

Б. Н. Топорнин отмечает увеличение многообразия источников права¹⁸⁴. Появление в системе источников права все новых видов, в

¹⁸⁴ См.: Топорнин, Б. Н. Система источников права... — С. 9, 17.

том числе нормативных договоров¹⁸⁵, актов судебного нормоконтроля, требует определения места нового источника права, с тем чтобы предотвратить «войну источников»¹⁸⁶. Соотношение судебного права и статутного права является актуальной темой научных разработок не только в России, но и в странах общего права, где доказывать нормативность судебных решений не требуется. Основным принципом, которым необходимо руководствоваться при определении места актов правосудия в системе права вообще и административного права в частности был сформулирован Б. Н. Топорниным на международном семинаре, посвященном проблеме судебной практики как источника права: «Бесспорно, если перестараться и придать судебному прецеденту не подобающие ему свойства и качества или рассматривать в качестве источника права любое судебное решение, то это неминуемо породит хаос и анархию в правовом регулировании, ослабит его организованность. В связи с этим необходима последовательная система мер, позволяющих судебному прецеденту органично войти в систему источников, не нарушая сложившуюся в ней иерархию. Как правило, судебному прецеденту уготована роль дополнительного источника права, задача которого состоит не в замене ранее существовавших источников права, а в их уточнении, развитии, известном приспособлении к новым общественным условиям»¹⁸⁷.

Рассматривая проблему места актов правосудия в системе источников права, многие авторы не признают их приоритета перед законом, отмечают, что «в правовом государстве приоритет всегда отдается закону»¹⁸⁸. Но с такой же степенью уверенности в рамках правового государства можно констатировать обратное — приоритет отдается судебному решению. В случае признания федерального закона неконституционным в порядке конституционного судопроизвод-

¹⁸⁵ См.: *Демин, А. В.* Нормативный договор как источник административного права. — С. 15–21.

¹⁸⁶ *Баглай, М. В.* Конституционное право РФ / М. В. Баглай. — М., 1997. — С. 17.

¹⁸⁷ *Топорнин, Б. Н.* Система источников права... — С. 43–44.

¹⁸⁸ *Попонов, Ю. Г.* Теоретические и практические проблемы судебной практики при выполнении судами пробелов в праве / Ю. Г. Попонов // Судебная практика как источник права. — М.: Юрист, 2000. — С. 153. См. также: *Иванов, С. А.* Судебные постановления как источник трудового права / С. А. Иванов // Судебная практика как источник права. — М., 1997. — С. 27.

ства, безусловно, приоритет отдается постановлению Конституционного суда РФ. Р. З. Лившиц указывает на своеобразность места актов судебных органов в системе источников: «Бесспорен подчиненный характер судебных актов по отношению к Конституции. По общему правилу судебные акты носят и подзаконный характер. Однако это отношение не абсолютно, поскольку некоторые суды наделены правом проверки и отмены законов. Можно сказать, что суды по отношению к закону выступают в двойной роли: с одной стороны, суды подчиняются закону, применяют его, с другой стороны, суды проверяют обоснованность закона и вправе его отменить»¹⁸⁹. В этом и выражается двойственный (правоприменительно-правотворческий) характер актов правосудия о признании нормативных актов незаконными, определяющий их место в системе источников права. При таких обстоятельствах в чем проявляется вторичность актов правосудия? В том, что при принятии, к примеру, нового закона постановления Конституционного суда не может быть преодолено.

С. Л. Зивс, отмечая строгую иерархичность системы источников права, пишет, что место каждого элемента системы источников права «производно от юридической силы нормативного акта, которая, в свою очередь, зависит от места нормотворящего органа в системе высших и центральных органов государства»¹⁹⁰. Место актов правосудия о признании нормативного акта незаконным в системе источников права также определяется местом нормотворческого органа в системе органов государства. Отличие актов правосудия состоит лишь в том, что их место определяется не непосредственно положением нормотворческого органа, а посредством юридической силы признанного незаконным нормативного акта нормотворческого органа, местом данного нормативного акта в системе источников права. Акт правосудия занимает место отмененного нормативного акта или его части. Именно зависимостью от того нормативного акта, который признается незаконным, определяется характер актов правосудия как «дополнительного источника права»¹⁹¹. «Восполнительную» роль судебной практики по отношению к закону, что определяет зависимость ее места от закона, его качества и своеобразных форм, отмеча-

¹⁸⁹ *Лившиц, Р. З.* Судебная практика как источник права. — С. 14.

¹⁹⁰ *Зивс, С. Л.* Источники права. — С. 35.

¹⁹¹ *Топорнин, Б. Н.* Система источников права. — С. 43–44.

ет профессор С. С. Алексеев¹⁹². Этим характеризуется специфичность и неоднозначность места актов правосудия в системе источников права. У актов правосудия нет конкретного и постоянного места в системе, потому что конкретное постановление (решение) суда о признании нормативного акта незаконным становится частичкой отмененного нормативного акта (в случае его частичной отмены), содержащего нормы административного права, или полностью заменяет его.

В связи с тем, что акты правосудия о признании нормативного акта незаконным не занимают постоянного места в системе источников права и находятся при конкретном оспоренном нормативном акте, можно с уверенностью констатировать, что место актов правосудия определяется местом нормотворящего органа в системе высших и центральных органов государства, нормативный акт которого был предметом рассмотрения в суде. Данное положение актов правосудия в системе источников права не нарушает иерархии источников, не объявляет «войну источникам», а логично вписывается в уже сложившуюся систему актов представительных и исполнительных органов власти.

В связи с изложенным представляется обоснованным мнение скандинавского ученого М. Коктведгаарда: «Нельзя утверждать, что какой-либо источник права обладает абсолютным верховенством по отношению к другим, хотя для закона и характерна тенденция его преобладания»¹⁹³. Правовая действительность равенства при определенных обстоятельствах закона либо иного нормативного акта и постановления суда не приводит к хаосу, не искажает иерархичность системы источников права, а наоборот, приводит к строгой законности нормативных актов, к исключению незаконных нормативных актов, нарушающих права человека, из системы источников права, что придает системе еще большую упорядоченность. В конечном итоге принципом, определяющим иерархию источников права, становится приоритет прав человека, исходя из которого и строится система источников права.

¹⁹² Алексеев, С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи / С. С. Алексеев. — М.: Статут, 2000. — С. 115.

¹⁹³ *Koktvedgaard, M. Denmark-sources of law / M. Koktvedgaard // International Encyclopedia of comparative law. — Tubingen, 1973. — Vol. 1. — P. D-26. Цит. по: Зивс, С. Л. Источники права. — С. 35.*

Необходимо отметить, что акты правосудия как источники права не ограничиваются актами российского правосудия. Так, 28 октября 2003 г. Европейский суд по правам человека в решении по жалобе Ракевич против России установил, что был нарушен § 4 статьи 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей задержанному право непосредственно самому обращаться в суд с вопросом о законности его заключения в психиатрическую больницу. Нарушение это заключается в том, что Федеральный закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»¹⁹⁴ не предоставляет заявителю права непосредственно самому оспорить свое задержание (согласно части 2 статьи 33 названного закона, «заявление о госпитализации лица в психиатрический стационар в недобровольном порядке подается в суд представителем психиатрического учреждения, в котором находится лицо»)¹⁹⁵. Российская Федерация вынуждена будет привести закон в соответствие с требованием статьи 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в порядке исполнения решения суда по жалобе Ракевич против России, что повлечет изменение административного судопроизводства, кодифицированный акт о котором до сих пор не принят. Вправе ли все же задержанные уже сегодня самостоятельно обращаться в суд с вопросом о незаконности их госпитализации на основании решения по жалобе Ракевич против России? Характер влияния актов «европейского» правосудия на национальное право России еще предстоит изучить.

В связи с выводом о необходимости признания за актами судебного нормоконтроля силы источника права хотелось бы ответить на ряд основных вопросов, которые ставят ученые, а также привести доводы в пользу того, что судам следует предоставить полномочия на осуществление нормоконтроля.

¹⁹⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1913.

¹⁹⁵ См.: *Rakevich v Russia*, № 58973/00, от 28 окт. 2003 г., § 43–47 (решение по существу). Подробнее о деле см.: *Деменова, А.* «Лечение по принуждению. Суд в Страсбурге рассматривает очередную жалобу россиянки» / А. Деменова // Ваше право. — 2003. — № 38.

Может ли суд создавать правовую норму¹⁹⁶, «имеет ли суд право на правотворчество, должен ли он создавать новое право, т. е. одновременно и законодательствовать, и применять закон»¹⁹⁷? Основные аргументы против судебного правотворчества состоят в том, что судебное правотворчество нарушает принцип разделения властей¹⁹⁸ и что в рамках романо-германской (континентальной) правовой системы, к которой принадлежит российское право, у суда отсутствует правотворческая функция¹⁹⁹.

Ответить на первый вопрос можно отрицательно. Суд, признавая нормативный правовой акт незаконным, не создает новую правовую норму, а аннулирует старую, выступает в роли «негативного законодателя», что и требует внести дополнения в определение понятия «источник права». Необходимо подчеркнуть, что полномочие судов на правотворчество имеет конституционно-правовую основу (статьи 2, 18 и 46 Конституции РФ)²⁰⁰. Данное полномочие, основанное на принципе разделения властей, создает тот баланс между политическими и юридическими силами принятия нормативного акта, который называется механизмом сдержек и противовесов. Принятие закона может стать результатом компромисса политических интересов различных фракций, при котором вопрос о соответствии принятого закона Конституции РФ может отойти на второй план. Поэтому деятельность законодательного (представительного) органа, осуществляемая в соответствии со строгой процедурой регламента, не гарантирует соблюдения прав граждан. Такой гарантией от незаконных нормативных актов должен стать судебный нормоконтроль.

Право суда на правотворчество (на осуществление судебного нормоконтроля), наличие силы источника права в судебных актах заключается не в том, к какой из правовых семей англосаксонского или

¹⁹⁶ См.: *Лившиц, Р. З.* Судебная практика как источник права. — С. 3; *Нещатаева, Т. Н.* К вопросу об источниках права — судебном прецеденте и доктрине / Т. Н. Нещатаева // *Вестн. Высшего арбитражного суда РФ.* — 2000. — № 5. — С. 107.

¹⁹⁷ *Нерсесянц, В. С.* Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право. — С. 35.

¹⁹⁸ См.: Там же.

¹⁹⁹ См.: *Богданова, Н. А.* Конституционный суд РФ в системе конституционного права / Н. А. Богданова // *Вестн. Конституционного суда РФ.* — 1997. — № 3. — С. 64.

²⁰⁰ См.: *Жуйков, В. М.* К вопросу о судебной практике как источнике права. — С. 18–19.

романо-германского права относится российская правовая система, а в «правах человека». Так, в СССР «права человека» закреплялись в конституциях, но не признавались на практике. Существовало убеждение, что личность в социалистическом обществе «не является чем-то самоценным. Она есть винтик огромной машины. Поэтому обеспечение ее прав стоит на втором плане»²⁰¹. Ситуация практически не изменилась и на сегодняшний день. В России до сих пор нет культуры прав человека, отсутствует уважение к суду, поэтому и не признается за актами правосудия сила источников права. Безусловно, в Конституции РФ закреплено, что «права и свободы человека и гражданина... *определяют* (выделено мной. — А. Б.) смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (статья 18). Но определяющее значение прав человека так и остается на бумаге. Определяющее значение прав человека должно выражаться в том, что государство обязано восстанавливать нарушенные права, признав соответствующие процедуры их восстановления. Не важно, каким образом были нарушены права и что необходимо предпринять для их восстановления. Если права человека нарушены нормативным актом, то носитель таковых вправе обратиться в суд и потребовать аннулирования нормативного акта. Если для восстановления права требуется вынесение судебного решения об аннулировании нормативного акта и признание за актами правосудия, восстанавливающими нарушенное право, силы источника права, государство обязано это делать. Аргументы же о несовместимости судебного правотворчества с теорией разделения властей, а также непризнание таких правотворческих полномочий романо-германской правовой системой представляют собой лишь искаженное и буквальное понимание сути разделения властей и правовых систем. Система разделения властей ничто без ее главной составляющей — системы сдержек и противовесов, выражающейся в том, что суду предоставлены в интересах защиты прав человека полномочия сдерживать законодательную и исполнительную власть, в том числе и при издании ими нормативных актов.

²⁰¹ *Карадже-Искров, Н. П.* Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. — Иркутск, 1927. — С. 24. Цит. по: *Ремнев, В. И.* Социалистическая законность в государственном управлении. — С. 242.

Суть романо-германской правовой системы права никогда не сводилась к отсутствию судебного правотворчества. Речь шла исключительно о приоритете, первостепенной роли закона. Согласно определению континентальной правовой семьи Р. Давида и К. Жоффре-Спинози, «первостепенная роль должна быть признана за законом», «закон образует как бы скелет правопорядка»²⁰². М. Н. Марченко в своих работах по сравнительному правоведению дает классификацию источников континентальной правовой системы, подразделяя их на первичные и вторичные. Он пишет: «Тот факт, что закон в широком смысле слова рассматривается в романо-германской правовой семье как первичный, широкообъемлющий источник права, в реальной действительности вовсе не означает, что он является исключительным, а тем более абсолютным или всеобъемлющим по своей значимости и степени распространенности источником»²⁰³. Более того, М. Н. Марченко не склонен относить к бесспорным мнение о принадлежности правовой системы России к романо-германской правовой семье²⁰⁴. В СССР судебное правотворчество отрицалось, что отдается эхом и в современных аргументах против судебной защиты прав человека путем аннулирования нормативных актов.

Нормативность постановления суда о признании незаконным нормативного акта не вступает в противоречие с правоприменительной сущностью деятельности суда. В том случае, когда объектом судебного усмотрения оказывается норма права, суд становится не только правоприменителем, но и правотворцем. Причина состоит в упоминаном ранее дуализме характера акта правосудия по делу о признании нормативного акта незаконным. Решение суда приобретает двойственный характер, сочетающий в себе черты как правоприменительного акта, так и нормативного. Суд действительно «отправляет правосудие, т. е. судит и решает по праву, применяет его»²⁰⁵. Но при определенных условиях суд вынужден творить право, если этого требу-

²⁰² Давид, Р., Жоффре-Спинози, К. Основные правовые системы современности. — С. 93.

²⁰³ Марченко, М. Н. Закон в системе источников романо-германского права / М. Н. Марченко // Вестн. МГУ. — Сер. 11, Право. — 2000. — № 3. — С. 36.

²⁰⁴ См.: Марченко, М. Н. Является ли судебная практика источником российского права? / М. Н. Марченко // Журн. российского права. — 2000. — № 12. — С. 15.

²⁰⁵ Нерсесянц, В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право. — С. 38–39.

ет цель деятельности суда — защита прав и свобод человека и гражданина. В таком случае существует единственный способ защиты — признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления (статьи 12, 13 ГК РФ). При этом суд не просто творит право, признавая нормативный правовой акт недействительным, но в первую очередь применяет право — нормативный правовой акт большей юридической силы. В таких случаях судебное правотворчество выступает как «побочный продукт»²⁰⁶ правоприменения, имеет несамостоятельный характер. Таким образом, суд может творить право, но только без отрыва от правоприменения. Судебное правотворчество (судебный нормоконтроль) можно охарактеризовать как «правотворческое правоприменение».

Двойственная природа актов правосудия о признании нормативных актов незаконными влечет ограниченность судебного правотворчества. Во-первых, суд вправе осуществлять судебный надзор за законностью нормативных актов только в случае поступления соответствующего заявления. К примеру, Конституционный суд РФ в силу статей 74, 96–102 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» проверяет по жалобам граждан и запросам судов конституционность закона или отдельных его положений лишь в той части, в какой они применены или подлежат, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, запросе²⁰⁷. Во-вторых, ограниченность судебного правотворчества состоит в том, что у суда есть только полномочия действовать исключительно в качестве «негативного законодателя», аннулируя нарушающие права человека нормы права. Суд не вправе в своем решении установить новое правило поведения, создать новую норму иначе, как «вычеркнуть» незаконную.

Таким образом, можно сказать, что суд законодательствует, применяя право. Суд становится законодателем только в ограниченных пределах и только осуществляя правоприменение. Характер деятельности суда в данном случае носит характер правотворческого правоприменения. В противном случае суд выйдет за рамки правоприменительной деятельности. Три ветви власти — три способа творения

²⁰⁶ Барак, А. Судейское усмотрение / А. Барак. — М.: НОРМА, 1999. — С. 121.

²⁰⁷ См.: СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

права — три природы правотворчества. Если же говорить о правотворческой деятельности исполнительной власти, то ее можно охарактеризовать как правотворческое правоисполнение. Так, законодатель обязывает правительство установить порядок выдачи лицензий или сдачи экзаменов по вождению. Правительство вправе творить право только в рамках предоставленных ему полномочий, в рамках исполнения предоставленного ему права, — устанавливать иные правила, кроме правил выдачи лицензий и сдачи экзаменов, правительство не вправе. Превышение предоставленных полномочий приводит к незаконности нормативного акта правительства, так как правотворческая деятельность теряет правоисполнительный характер и становится непосредственно правотворческой, т. е. внедряется в сферу деятельности представительного органа власти. В дальнейшем из анализа судебной практики мы увидим, каковы правовые последствия нормативных актов, принятых с превышением полномочий.

Итак, обязанность государства защищать права человека влечет наделение судов правотворческими полномочиями. Любая отрасль права служит правам человека. Тем не менее необходимо выделить административное право в связи с тем, что именно административное право служит защите прав человека от нарушений со стороны органов государственной администрации, чем и было вызвано появление самой отрасли административного права — поставить государственную администрацию в рамки права. Как отмечает Ю. Н. Стариков, систематической административно-правовой науки в период абсолютизма создано не было, так как предмет административного права отсутствовал, ибо управленческая деятельность осуществлялась без всякого нормативного регулирования²⁰⁸.

К. С. Бельский выделил три фактора, обусловивших зарождение и развитие отрасли административного права: «1) необходимость регламентировать охрану общественного порядка в крупных городах; 2) потребность в регламентации государственного управления; 3) обеспечение реализации субъективных прав граждан»²⁰⁹. Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков отмечают и подчеркивают

²⁰⁸ См.: Галлиган, Д. и др. Административное право... — С. 12.

²⁰⁹ Бельский, К. С. К вопросу о предмете административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 15.

на протяжении всей работы «Административное право: история развития и основные современные концепции», что «государство в целом, его институты, в том числе административные, не имеют никакой другой глобальной цели, кроме служения интересам каждого отдельного индивида и общества в целом, защиты прав человека и гражданина», в связи с чем «права граждан — важный вопрос в административном контексте и ... одна из наиболее важных задач административного права — их защита»²¹⁰. Именно в административном праве зародился институт судебного надзора за законностью деятельности государственных органов (институт судебного надзора за соблюдением прав человека).

²¹⁰ Галлиган, Д. и др. Административное право... — С. 48, 336.

Глава 2

Влияние актов судебного нормоконтроля на административно-правовой статус граждан

Данная глава посвящена анализу судебной практики федеральных судов и судов субъектов РФ по осуществлению нормоконтроля, оказавшей влияние на административно-правовой статус граждан. Рассматривается влияние актов судебного нормоконтроля на правовой статус граждан в области регулятивного и охранительного административного права в зависимости от того, на группы каких общественных отношений, возникающих при организации нормальной повседневной созидательной деятельности или деятельности, связанной с борьбой с негативными явлениями нашей жизни, оказали влияние акты судебного нормоконтроля.

В параграфе первом анализируются акты Верховного суда РФ и Конституционного суда РФ, изменившие регулирование элементов разрешительной и паспортной систем. В параграфе втором рассматривается влияние актов правосудия на институт административной ответственности. Заключительный, третий параграф главы посвящен вопросу исполнения актов судебного нормоконтроля.

§ 1. Влияние актов судебного нормоконтроля на правовой статус граждан в области регулятивного административного права

- *Акты судебного нормоконтроля об основаниях лишения специального права*

Справедливо будет начать с анализа решения Верховного суда РФ по жалобе В. Ю. Минина о признании незаконным пункта 41 Постановления Правительства РФ № 831 от 8 июля 1997 г. «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений»¹. В. Ю. Минин в жалобе сослался на то, что ос-

¹ См.: Конституция России: 10 лет применения / под ред. А. В. Деменевой, А. Л. Буркова. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2004. — С. 31–35. — (Судебная практика и права человека; Вып. 1).

париваемое им положение пункта 41 постановления Правительства РФ, которым предусмотрена выдача водительского удостоверения взамен утраченного (похищенного) после сдачи заявителем экзаменов, ограничивает его права и свободы, противоречит статье 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г.² Из жалобы заявителя: «Согласно п. 1 данной статьи (статья 28 Федерального закона “О безопасности дорожного движения”). — А. Б.) основаниями для прекращения действия права на управление транспортными средствами являются: истечение установленного срока действия водительского удостоверения; ухудшение здоровья водителя, препятствующее безопасному управлению транспортными средствами, подтвержденное медицинскими заключениями; лишение права на управление транспортными средствами. Статья 28 предусматривает исчерпывающий перечень оснований для прекращения действия права на управление транспортными средствами. Следовательно, утрата (кража) водительского удостоверения согласно Федеральному закону РФ не является основанием для прекращения действия права на управление транспортным средством»³. 13 марта 1998 г. Верховный суд РФ оспоренный пункт признал *незаконным (недействительным) в части того, что выдача водительского удостоверения взамен утраченного (похищенного) производится после сдачи заявителем экзаменов, со дня введения в действие постанов-*

ления. Необходимо поддержать мнение редакции журнала «Российская юстиция», что судебное дело В. Ю. Минина «имеет для российской юриспруденции совершенно особое, принципиальное значение... результаты разрешения жалобы гражданина Минина можно расценить как еще один шаг на пути России к правовому государству»⁴. Представляется, что этот шаг состоит не только в том, что «рядовой гражданином государства оспорил постановление высшего органа исполнительной власти — Правительства РФ, на равных с представителями Правительства отстаивал в судебном заседании свою позицию»⁵, хотя

² См.: Российская газ. — 1995. — 26 дек.

³ Степанов, В. Гражданин Минин против Правительства РФ / В. Степанов // Российская юстиция. — 1998. — № 9. — С. 59.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

это, безусловно, значительный вклад в развитие административной юстиции. Представляется, что решение Верховного суда РФ по делу Минина стало источником возникновения административных прав неопределенного круга лиц на получение дубликата утраченного водительского удостоверения без необходимости совершения материальных (оплата государственной пошлины) и временных затрат на сдачу квалификационных экзаменов и соответствующей обязанности экзаменационных отделов ДОБДД (ГАИ) производить выдачу дубликата водительского удостоверения в случае утраты такового.

Как следует из формулировки резолютивной части решения, Верховный суд РФ признал незаконной (недействительной) правовую норму постановления Правительства РФ *со дня введения в действие постановления*. Верховный суд РФ в решении не устанавливает какой-либо нормы права, а лишь признает недействительной со дня введения в действие нормативного акта незаконную норму права. Тем не менее решение Верховного суда РФ не теряет в связи с этим характера регулятора государственно-управленческих отношений. В период с 13 марта 1998 г.⁶ по 3 июня 1998 г.⁷ российские водители руководствовались решением Верховного суда РФ, обращаясь за выдачей водительского удостоверения непосредственно в экзаменационные отделы ГАИ. Только 3 июня 1998 г. Правительством РФ принимается Постановление № 559 «О внесении изменений в Правила сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 08.07.1997 г. № 831»⁸. Данным постановлением пункт 42 Правил излагается в следующей редакции: «42. Выдача водительского удостоверения взамен утраченного (похищенного), а также выдача временного разрешения на право управления транспортным средством, предусмотренного в п. 41 настоящих Правил, производится без сдачи экзаменов». В этом и состоит влияние решения Верховного суда на формирование административно-правовой базы. «...Нельзя не отметить законопослуш-

⁶ Дата вступления решения Верховного суда РФ в силу. Согласно статье 282 ГК РСФСР в редакции Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 140-ФЗ «решения всех судов РСФСР, кроме решений Верховного суда РСФСР, могут быть обжалованы в кассационном порядке сторонами и другими лицами, участвующими в деле».

⁷ Дата внесения изменений в оспоренное постановление Правительство РФ.

⁸ См.: Российская газ. — 1998. — 16 июня.

ную реакцию Правительства, которое беспрекословно подчинилось судебному решению и внесло необходимые изменения в свое постановление»⁹.

Вместе с тем после признания незаконной (недействительной) нормы постановления Правительства РФ пробела в праве не возникает. Поскольку исчерпывающий перечень оснований прекращения права на управление транспортными средствами установлен в части 1 статьи 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», Правительство РФ, устанавливая дополнительное основание прекращения права на управление транспортными средствами, превысило свою компетенцию, закрепленную в статье 27 указанного закона, предоставляющей Правительству РФ полномочия только на установление порядка сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений. Таким образом, отменяется только незаконно принятая норма права меньшей юридической силы, чем продолжающая действовать норма части 1 статьи 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения».

Нормотворческие полномочия Верховного суда РФ заключаются в изъятии из системы норм административного права правил поведения, нарушающих права гражданина, закрепленные в законе, в изъятии излишней нормы, принятой по вопросу, урегулированному в законе и противоречащей ему. Как правоприменительный акт решение суда означает то, что суд мотивировал свое решение противоречием между нормой постановления Правительства РФ и положениями федерального закона и тем самым применил закон.

Следующее дело также касается установления дополнительного основания прекращения действия права на управление транспортными средствами, не предусмотренного статьей 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения». В данном случае полномочия на установление правил поведения превысило МВД России. 2 декабря 1999 г. Верховный суд РФ рассмотрел дело по жалобе А. П. Анисимова о признании незаконным абзаца 2 пункта 3.1 Инструкции об организации в органах внутренних дел производства по делам об административных правонарушениях правил дорожного движения, утвержденной приказом МВД РФ № 130 от 23 марта 1993 г.

⁹ Степанов, В. Гражданин Минин против Правительства РФ. — С. 62.

в редакции от 12 октября 1999 г., которым предусматривалось, что временное разрешение дает водителю право на управление транспортными средствами в течение 30 суток после изъятия у него водительского удостоверения при наличии документа, удостоверяющего личность. Согласно части 5 статьи 244 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях при совершении правонарушения, за которое в соответствии с настоящим кодексом может быть наложено административное взыскание в виде штрафа или лишения права на управление транспортным средством, у водителя (судоводителя) в качестве меры обеспечения изымается водительское удостоверение, о чем делается запись в протоколе о правонарушении, а также во временном разрешении на право управления транспортными средствами. Полномочия на установление порядка изъятия водительского удостоверения предоставлены МВД России.

Анализируя приведенные положения федерального закона, Верховный суд РФ пришел к выводу, что установление срока действия временного разрешения на право управления транспортными средствами (в течение 30 суток после изъятия водительского удостоверения) не может считаться установлением порядка изъятия водительских удостоверений, что свидетельствует о превышении МВД России предоставленных ему полномочий. Превышение МВД России полномочий привело к установлению не предусмотренного статьей 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» дополнительного основания прекращения действия права на управление транспортными средствами, что послужило основанием для признания *незаконной, недействительной* оспоренной нормы права.

- *Акты судебного нормоконтроля о порядке выдачи лицензий*

Другим примером, демонстрирующим влияние актов правосудия на разрешительную систему, может служить дело по жалобе Н. В. Ионова о признании незаконными пунктов 4–7, 11 и 12 Положения о лицензировании деятельности физических лиц в качестве арбитражных управляющих, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1544¹⁰, рассмотренное Верховным судом РФ 7 сентября 2001 г. Заявитель ссылался на то, что оспа-

¹⁰ См.: СЗ РФ. – 1999. – № 1. — Ст. 194.

риваемые пункты Положения о лицензировании противоречат Федеральным законам «О несостоятельности (банкротстве)» и «О лицензировании отдельных видов деятельности» и ограничивают охраняемые законом права арбитражных управляющих, так как предусматривают получение трех лицензий на осуществление одного вида деятельности — деятельности арбитражного управляющего. Суд установил, что согласно статье 19 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» Правительство РФ вправе устанавливать только порядок лицензирования деятельности физических лиц в качестве арбитражных управляющих. Вместе с тем Правительство РФ, наряду с порядком лицензирования, предусмотрело дополнительные категории лицензии, необходимые для осуществления деятельности арбитражного управляющего, и тем самым возложило на физических лиц, осуществляющих деятельность в качестве арбитражных управляющих, обязанность на получение не предусмотренных законом дополнительных видов лицензий. Оспариваемые пункты положения, утвержденного Правительством РФ, в части получения трех категорий лицензий на осуществление деятельности арбитражного управляющего, также противоречат статье 7 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», из содержания которой следует, что на каждый лицензируемый вид деятельности выдается одна лицензия. Вышеуказанные нарушения федеральных законов послужили основанием для признания пунктов 4–7, 11 и 12 Положения о лицензировании *незаконными и не подлежащими применению*. В результате признания незаконными излишне принятых положений нормативного акта Правительства РФ пробела в праве не возникло, так как норма статьи 7 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» продолжала действовать вплоть до введения в действие в феврале 2002 г. новой редакции этого закона, в которой лицензирование деятельности арбитражного управляющего не предусмотрено.

18 октября 2001 г. Верховный суд РФ рассмотрел законность пункта 4 Постановления Правительства РФ от 11 мая 2001 г. № 367 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных металлов», предусматривавшего, что лицензии на заготовку, переработку и реализацию лома цветных и черных металлов в части, относящейся к лому цветных металлов, выданные в установленном порядке до принятия ука-

занного постановления, действительны в течение трех месяцев после его официального опубликования¹¹. Как и в предыдущих случаях, Верховный суд РФ установил, что Правительство РФ вышло за рамки предоставленных ему федеральным законом полномочий. Статьей 3 Федерального закона от 29 декабря 2000 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и Федеральный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности”» на Правительство РФ возложена лишь обязанность по приведению в двухмесячный срок своих нормативных актов в соответствие с указанными федеральными законами. При этом Правительство РФ не наделялось полномочиями по ограничению срока ранее выданных лицензий. Устанавливая оспариваемую норму, Правительство РФ по существу аннулировало ранее выданные лицензии, поскольку по истечении трех месяцев со дня опубликования постановления они становятся недействительными и лицензиаты утрачивают право заниматься лицензируемым видом деятельности. Между тем перечень оснований для аннулирования лицензий, приведенный в статье 13 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», является исчерпывающим и не содержит такого основания аннулирования лицензии, как «принятие Правительством РФ соответствующего постановления».

Верховный суд РФ признал оспариваемый пункт *недействительным и не порождающим правовых последствий со дня издания*. Признание постановления Правительства РФ незаконным с момента вынесения решения суда (18 октября 2001 г.) не привело бы к восстановлению нарушенных прав заявителей, поскольку в соответствии с оспоренным положением действительность лицензий заявителей истекает через 3 месяца (21 августа 2001 г.) после официального опубликования постановления Правительства РФ (21 мая 2001 г.)¹². Таким образом, отмена пункта 4 постановления правительства с момента вынесения решения суда не привела бы к тем результатам, для достижения которых заявители обратились в суд.

В рассмотренном примере пробела в праве также не возникает, поскольку суд, применив нормативный акт большей юридической

¹¹ См.: Конституция России: 10 лет применения. — С. 44–53.

¹² См.: СЗ РФ. — 2001. — № 21. — Ст. 2084.

силы, аннулировал излишне принятую норму права, прекращающую действие ранее выданных лицензий и возлагающую на субъектов разрешительной системы обязанность по получению дополнительной лицензии на заготовку, переработку и реализацию лома цветных металлов. При этом продолжают действовать законный исчерпывающий перечень оснований аннулирования лицензий и общий срок действия лицензий, который устанавливается положением о лицензировании конкретного вида деятельности, но не может быть менее трех лет (статья 8 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

- *Акты судебного нормоконтроля о порядке реализации субъективного публичного права на организацию и проведение митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования*

Следующее дело из практики деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ представляет для нас интерес с точки зрения отмены разрешительного порядка реализации субъективного публичного права на организацию и проведение митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования. В соответствии со статьей 31 Конституции РФ граждане РФ обладают правом собираться «мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Причем статьей 1 Указа Президента РФ от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» предусмотрен уведомительный порядок организации и проведения названных массовых акций.

22 мая 2001 г. решением Екатеринбургской Городской Думы № 3/4 было утверждено Положение о порядке организации и проведения в городе Екатеринбурге митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования», в пункте 4.6 которого предусматривалось, что «уполномоченные (организаторы) массовой акции не вправе проводить ее, если уведомление не было подано в срок либо получен письменный мотивированный отказ, и обязаны прекратить его подготовку». По мнению заявителей К. В. Стукова и Н. П. Ермиловой, обратившихся в Уставный суд Свердловской области с требованием признать не соответствующим Уставу Свердловской области пункт 4.6 положения, данной нормой устанавливается разрешительный порядок организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и

пикетирования, чем нарушаются конституционные права граждан. 25 января 2002 г. Уставный суд Свердловской области признал пункт 4.6 положения не соответствующим Уставу Свердловской области, его статье 92 (пункт 1), в связи с ненаделением органов местного самоуправления государственными полномочиями по регулированию порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, не рассмотрев, однако, при этом доводы заявителей по существу и тем самым не ответив на их вопросы о правомерности установления каким-либо органом разрешительного порядка реализации права собираться мирно¹³.

- *Акты судебного нормоконтроля о праве граждан на свободу передвижения и свободу выбора местожительства*

Далее остановимся на группе актов Верховного суда РФ и Конституционного суда РФ, исключивших из системы административного права институт прописки. Определить институт прописки можно как систему норм права, возлагающих на каждого гражданина обязанность получать от административных органов разрешение на проживание или нахождение в избранном им месте, получение которого поставлено в зависимость от наличия различного рода условий и рассмотрения административных органов, осуществляющих регистрацию, и является основанием для возникновения иных прав, а также норм, устанавливающих ответственность за неисполнение соответствующих положений. Можно выделить две основные группы норм института прописки: нормы, закрепляющие условия возникновения права нахождения (проживания, пребывания) на той или иной территории страны, и нормы, закрепляющие объем прав, возникновение которых связано с наличием документа, свидетельствующего о регистрации по месту нахождения.

Исключить из системы административного права элементы института прописки, признанные ограничивающими права граждан на свободу передвижения и свободу выбора местожительства и не соответствующими Конституции СССР, Декларации прав и свобод человека и международным пактам о правах человека еще Заключением Комитета конституционного надзора СССР № 11 (2-1) от 26 октября

¹³ См.: Областная газ. — 2002. — 30 янв. См. также: Конституция России: 10 лет применения. — С. 102–106.

1990 г. «О законодательстве по вопросам прописки граждан»¹⁴, а также Заключением Комитета конституционного надзора СССР № 26 (2-1) от 11 октября 1991 г. «О разрешительном порядке прописки граждан»¹⁵, удалось лишь с помощью группы судебных актов как Конституционного суда, так и Верховного суда РФ.

Статьей 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» предусматривается, что регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ, конституциями и законами республик в составе РФ. Данная статья развивает положение статьи 19 (части 1 и 2) Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от места жительства и от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания. Таким образом, российским законодательством прямо определена недопустимость установления подзаконными актами правил, согласно которым регистрация как по месту пребывания, так и по месту жительства носит разрешительный характер и является условием реализации прав и свобод граждан. Тем не менее ряд подзаконных нормативных актов продолжали устанавливать не только условия реализации тех или иных прав в зависимости от факта регистрации, но и непосредственно разрешительный характер регистрации.

Граждане Д. А. Сафронов и А. Г. Ефимов обратились в Верховный суд РФ с жалобами о признании недействительными пунктов 13 и 36 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов граждан РФ, утвержденной приказом МВД России № 605 от 15 сентября 1997 г., в части, препятствующей выдаче гражданину РФ паспорта в ином порядке при отсутствии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания. Пунктом 13 данной инструкции было предусмотрено, что выдача и замена паспортов производится органами внутренних дел по месту жительства граждан. Гражданам, не имеющим места жительства, выдача и замена паспортов производится по месту их пребывания в порядке, установленном пункта-

¹⁴ См.: Вестн. ВС СССР. — 1991. — № 2. — С. 43.

¹⁵ См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. — 1991. — № 47. — Ст. 1004.

ми 36–40 настоящей инструкции. Пунктом 36 инструкции было предусмотрено, что граждане, не имеющие места жительства, в том числе проживающие за пределами РФ, могут обращаться для получения или замены паспортов в паспортно-визовые подразделения органов внутренних дел по месту пребывания. Для получения паспорта указанные лица, помимо документов, удостоверяющих личность и подтверждающих другие сведения, необходимые для оформления паспорта, предоставляют также свидетельство о регистрации по месту пребывания.

Таким образом, выдача паспорта по месту пребывания возможна только после предварительной регистрации гражданина. Вместе с тем по смыслу Правил регистрации места пребывания и места жительства, в соответствии со статьей 6 Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах РФ» и пунктом 2.1.1 Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденной приказом МВД России от 23 октября 1995 г. № 393, регистрация граждан по месту пребывания и по месту жительства не производится при отсутствии паспорта как основного документа, удостоверяющего личность.

30 апреля 1999 г. Верховный суд РФ, установив противоречие оспоренных пунктов инструкции статье 3 Федерального закона «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» и нарушение прав заявителей, а также прав *неопределенного круга лиц*, не находящихся по тем или иным причинам по месту своего жительства, подтвержденному регистрацией, на получение паспорта независимо от места постоянного жительства или от места временного проживания, удовлетворил требования заявителей, признав пункты 13 и 36 инструкции *недействительными* в части, препятствующей выдаче гражданину РФ паспорта в ином порядке при отсутствии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания¹⁶.

Излишние положения подзаконного нормативного акта, устанавливающего возникновение прав граждан в зависимости от наличия документа, подтверждающего факт регистрации по месту жительства

¹⁶ Документ официально не опубликован.

или проживания, были изъяты из системы административного права путем применения норм закона. Пункты 13 и 36 инструкции продолжают действовать и регулировать отношения о порядке выдачи паспортов, но уже с учетом решения Верховного суда РФ по данному делу, не допускающего при применении пунктов 13 и 36 инструкции ограничения реализации права граждан на получение паспорта в зависимости от наличия или отсутствия регистрации. Пробела в праве не возникает. Оспоренные нормы, устанавливавшие два специальных способа реализации права на получение паспорта в зависимости от регистрации по месту жительства или пребывания, превратились в общую норму, не содержащую в себе какого-либо условия возникновения права на получение паспорта. МВД России вышло за пределы своих полномочий, кроме порядка выдачи паспортов, закрепив условия возникновения права на получение паспорта в зависимости от наличия регистрации.

Необходимо отметить, что при вынесении решения Верховный суд РФ применил не только законодательство РФ, но и акты Конституционного суда РФ, принявшего ряд постановлений, признающих неконституционными положения нормативных актов, сохранявших элементы прописки и нарушавших права граждан на свободу передвижения. Правовая позиция Конституционного суда РФ состоит в том, что регистрация не может носить разрешительного характера, в связи с чем регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

Аналогичная делу Д. А. Сафронова и А. Г. Ефимова правовая ситуация была разрешена 15 января 1998 г. Конституционным судом РФ в Постановлении № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей 1 и 3 статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 г. “О порядке выезда из РФ и въезда в РФ” в связи с жалобой А. Я. Аванова»¹⁷. Гражданину РФ А. Я. Аванову, в 1996 г. обратившемуся в УВИР ГУВД города Москвы с заявлением о выдаче ему заграничного паспорта, в просьбе было отказано за неимением у него жилого помещения, наличие которого позволяло бы ему получить в городе Москве регистрацию по месту жительства или по месту пребывания.

¹⁷ См.: Российская газ. — 1998. — 29 янв.

Конституционный суд РФ установил, что конституционные права и свободы гарантируются гражданам независимо от места жительства, включая наличие или отсутствие у них жилого помещения для постоянного или временного проживания (места жительства, места пребывания), тем более что государство не связано обязанностью во всех случаях обеспечивать граждан жилыми помещениями. Осуществление гражданином конституционного права свободно выезжать за пределы РФ и соответственно выдача и получение заграничного паспорта не должны, таким образом, зависеть от наличия или отсутствия у гражданина определенного жилого помещения. Порядок выдачи заграничного паспорта только по месту жительства выступает в качестве дискриминирующего признака, противоречащего статье 19 (части 1 и 2) Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от места жительства, а тем более от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания. Для всех российских граждан гарантируется равенство при осуществлении ими права на выезд из страны.

Конституционный суд РФ постановил признать не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2), 55 (часть 3), положение части 1 статьи 8 Федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» в части, по существу препятствующей выдаче гражданину РФ заграничного паспорта в ином порядке при отсутствии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания, а также положение части 3 той же статьи в части, по существу препятствующей выдаче гражданину РФ, имеющему место жительства за пределами ее территории, заграничного паспорта в РФ. Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» от 24 июня 1999 г. № 118-ФЗ статья 8 была приведена в соответствие с Конституцией РФ: в части первой слова «по месту жительства» были исключены¹⁸. В течение полугода с момента вынесения постановления Конституционного суда РФ до внесения изменений в Федеральный закон административно-правовые отношения по выдаче гражданину заграничного паспорта регулировало постановление Конституционного суда РФ.

¹⁸ См.: Российская газ. — 1999. — 30 июня.

В целом соглашаясь с позицией Конституционного суда РФ о том, что регистрация не влияет и не может влиять на правовой статус лица, представляется необходимым отметить, что такое заключение не является бесспорно правильным в условиях федеративного государства, когда субъекты Федерации своими актами могут предоставлять дополнительные льготы. Очевидно, что жители, например, городов Москвы и Кургана отнюдь не равны в праве на получение социальной помощи и не должны быть в этом уравнины, так как уровень жизни в разных городах может значительно различаться.

Постановлением Конституционного суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» оспоренные положения нормативных актов города Москвы, Московской области и Ставропольского края были признаны не соответствующими Конституции РФ как устанавливающие уплату определенных сумм в качестве условия регистрации граждан на территории города, области, края, что придает такой регистрации разрешительный характер, ограничивает в нарушение статьи 55 (часть 3) Конституции РФ основное право каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно выбирать место жительства (статья 27, часть 1 Конституции РФ)¹⁹.

2 февраля 1998 г. пункты 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ от 17 июля 1995 г. № 713 были признаны не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 27 (часть 1) и 55 (часть 3). Конституционный суд РФ в Постановлении № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713» пришел к выводу, что оспоренные положения, устанавливая срок, по истечении которого гражданин обязан покинуть место пребывания и, наделяя регистрирующие органы полномочиями по проверке подлин-

¹⁹ См.: СЗ РФ. — 1996. — № 15. — Ст. 1909.

ности представляемых гражданином документов, их надлежащего оформления и т. д., фактически устанавливают основания отказа в регистрации, придают регистрации разрешительный характер и, соответственно, наделяют регистрирующие органы полномочиями на отказ в регистрации граждан, что ограничивает конституционное право граждан на свободу выбора места пребывания и жительства²⁰.

Постановление Конституционного суда РФ по данному делу становится источником административного права, так как изменяет компетенцию регистрирующих органов государственного управления, а также исключает обязанность граждан на получение разрешения на регистрацию. Необходимо отметить, что данное постановление регулировало вопросы регистрации вплоть до внесения Правительством РФ соответствующих изменений Постановлением от 14 августа 2002 г. № 599 «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»²¹.

В целом соглашаясь с позицией Конституционного суда РФ о неконституционности ограничений права на передвижение правительственным актом, представляется необходимым отметить важность законодательного закрепления за органами внутренних дел права проверять достоверность представляемых документов. Регистрация как один из важнейших способов государственного регулирования общественных отношений призвана легально подтвердить факт. При этом подтверждение факта невозможно без проверки его достоверности. Как отметил Д. Н. Бахрах, «без этого государственная регистрация бесполезна и даже вредна, так как государством будут признаваться и факты, которые не соответствуют действительности или закону»²².

Следующее дело, разрешенное Верховным судом РФ на основании Постановления № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713», представляет собой интерес не только в связи с нормативным характером решения суда, но и с точки зрения дей-

²⁰ См.: Российская газ. — 1998. — 10 февр.

²¹ См.: СЗ РФ. — 2002. — № 34. — Ст. 3294.

²² Бахрах, Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА-М., 2000. — С. 124.

ствия решения суда во времени (правовые последствия признания нормы права незаконной) и порядка исполнения постановлений Конституционного суда РФ.

Правовая ситуация, рассмотренная Верховным судом РФ 20 июля 1998 г., аналогична делу, разрешенному в Постановлении Конституционного суда РФ № 4-П от 2 февраля 1998 г. Верховный суд РФ рассмотрел законность пунктов 2.5 в части указания «на срок до 3-х месяцев» и 3.1 в части указания «не более чем на 3-х месячный срок», пунктов 7.7 и 2.9 в части слов «один экземпляр адресного листка прибытия по форме № 2 остается в паспортно-визовой службе для осуществления контроля за выездом гражданина, которому отказано в регистрации по месту пребывания, а остальные 2 экземпляра уничтожаются», пункта 4.12 в части слов «адресные листки прибытия по форме № 2 остаются в паспортно-визовой службе для осуществления контроля за выездом граждан, которым отказано в регистрации», пунктов 3, 6.1, 6.2, 12 и 16.3 (в редакции от 15 сентября 1997 г.) Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденной приказом МВД России от 23 октября 1995 г. № 393, с изменениями и дополнениями, внесенными приказом МВД России от 15 сентября 1997 г. № 600, а также пункта 2.3 Рекомендаций по применению Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета органами местного самоуправления (приложение № 32 к Инструкции о применении Правил регистрации) как устанавливающих разрешительный характер регистрации по месту пребывания. Заявитель А. И. Иноземцев в жалобе указал на то, что пункты 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, на которых были основаны оспариваемые им положения инструкции и рекомендаций, Постановлением Конституционного суда РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П признаны не соответствующими Конституции РФ, однако МВД России на сегодняшний день не отменило в соответствии с частью 2 статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» оспариваемые нормы инструкции и рекомендаций, которые ограничивают право на свободное определение срока регистрации по месту пребывания.

Верховный суд РФ, установив, что содержащиеся в оспариваемых заявителем пунктах инструкции и рекомендаций положения факти-

чески воспроизводят установленные пунктом 10 Правил регистрации ограничения прав граждан при их регистрации по месту пребывания определенными сроками и, сославшись на часть 2 статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ», вынес решение о признании воспроизведенных в инструкции и рекомендациях положений *незаконными (недействующими) и не подлежащими применению со дня принятия 2 февраля 1998 г. Конституционным судом РФ постановлением № 4-ГР*²³.

Представляется, что рассмотренное решение Верховного суда РФ выступило в виде исполнения ранее принятого постановления Конституционного суда РФ, инициированного гражданином, в части отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих или содержащих положения, ранее признанные неконституционными (часть 2 статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ»). Поэтому представляется необходимым установить прямую обязанность органов прокурорского надзора на основании части 2 статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» приносить протесты на другие нормативные акты.

Определенными полномочиями в данном направлении прокуратура уже обладает. В соответствии со статьями 1, 21, 26, 28 Федерального закона «О прокуратуре РФ»²⁴ прокуратура вправе осуществлять надзор за соблюдением соответствующими субъектами требований статьи 6 Закона «О Конституционном суде РФ» в части безусловного исполнения судебных решений. Сегодня широко используется принесение прокурором протеста на ненормативные акты. «Так, прокурором Кировского района Новосибирска был принесен протест на решение начальника отделения паспортно-визовой службы Кировского РУВД об отказе в регистрации по месту жительства гражданина М. Отказ мотивирован отсутствием санитарных норм жилой площади в расчете на одного проживающего, т. е. п/п. “б” п. 21 Правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ. Правовым основанием для опротестования этого решения послужило наряду со ст. 27, 55 Конституции РФ, Постановление Конституционного суда РФ от

²³ Документ официально не опубликован.

²⁴ См.: Российская газ. — 1998. — 18 февр.

2 февраля 1998 г., признавшее не соответствующим Конституции РФ и не подлежащим применению п.п. 10, 12, 21 Правил регистрации. Протест удовлетворен»²⁵. Представляется, что вполне допустимо опротестование прокуратурой и нормативных актов, основанных на ранее признанных незаконными в судебном порядке.

Решение Верховного суда РФ от 20 июля 1998 г. по жалобе А. И. Иноземцева наглядно показывает, что установленное Постановлением Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П ограничение полномочий судов общей юрисдикции в части признания незаконными нормативных актов с момента вступления решения в силу судами не выполняется, более того, приводит к невозможности исполнения иных постановлений Конституционного суда РФ о признании утратившими силу нормативных актов, так как решения судов общей юрисдикции согласно правовой позиции Конституционного суда РФ не влекут утрату нормативным актом юридической силы, тем более не влекут признание его незаконным с момента в прошлом.

29 декабря 2000 г. Верховный суд РФ признал незаконным еще одно ограничение прав граждан в зависимости от наличия регистрации по месту жительства. Гражданин И. А. Цинделиани обратился в суд с жалобой о признании незаконным и не подлежащим применению пункта 3.1 Инструкции о порядке оформления и выдачи гражданам паспортов и вкладышей, свидетельствующих о принадлежности к гражданству РФ, утвержденной приказом МВД России от 5 мая 1993 г. № 210 (с изменениями от 30 июня 1994 г.). Заявитель утверждал, что положение о выдаче гражданам РФ указанных вкладышей только по месту их жительства не соответствует требованиям Закона РФ «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ». Оспоренная правовая норма была признана *незаконной и не подлежащей применению* на основании части 2 статьи 3 Закона РФ «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ».

Примером признания незаконным ограничения прав граждан иностранных государств и лиц без гражданства на свободу передвижения по территории России является дело по жалобе О. В. Бадрак и

²⁵ Громыко, А., Фидман, А. Прокурорский надзор в процессе конституционного правосудия / А. Громыко, А. Фидман // Законность. — 1998. — № 11. — С. 21.

С. И. Беляева о признании незаконными пунктов 4, 6, 15, 32 и 37 Правил пребывания иностранных граждан в СССР, утвержденных Постановлением Кабинета министров СССР от 26 апреля 1991 г. № 212, рассмотренное Верховным судом РФ 13 августа 1998 г.²⁶ Заявители утверждали, что оспоренными пунктами нормативного акта Кабинета министров СССР в нарушение статьи 1 Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» были ограничены права иностранных граждан на свободу передвижения, а на принимающие организации возложена обязанность по ведению учета иностранных граждан (пункт 4). Из содержания пункта 32 правил следует, что иностранные граждане могут свободно передвигаться по территории СССР, открытой для посещения иностранными гражданами, *при условии уведомления о поездке администрации принимающих организаций, органов внутренних дел.*

Суд, установив, что положение о необходимости уведомления соответствующих органов о поездках иностранных граждан по территории РФ фактически отменено в 1992 г. постановлением Правительства РФ, а необходимость регистрации иностранных граждан в принимающих организациях, ведения ими учета и контроля за передвижением иностранных граждан по территории страны законодательством РФ не предусмотрена, пришел к выводу о том, что пункты 4, 32 правил в части необходимости уведомления соответствующих органов о поездке иностранных граждан по стране и их регистрации не соответствуют требованиям Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ». В этой части Правила пребывания иностранных граждан в СССР были признаны *недействующими и не подлежащими применению.* В удовлетворении жалобы в части признания незаконными (недействительными) пунктов 6, 15 и 37 правил было отказано.

Общие выводы данного параграфа можно сформулировать следующим образом. 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, зачастую Прави-

²⁶ См.: Конституция России: 10 лет применения. — С. 35–40.

тельство 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.

Главная характерная черта паспортного режима состоит в том, что правовую основу данного института в значительной степени скорректировали акты судебного нормоконтроля. 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. Это 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).

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 нормативные акты большей юридической силы, которые были применены судом по данному делу, что в то же время характеризует акты правосудия и как правоприменительные акты. 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»²⁷.

§ 2. Влияние актов судебного нормоконтроля на правовой статус граждан в области охранительного административного права

В параграфе рассматривается влияние актов правосудия на институт административной ответственности. С принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях связывалось решение различных вопросов института административной ответственности, обновление административного законодательства,

²⁷ Марченко, М. Н. Источники права: учеб. пособие / М. Н. Марченко. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. — С. 392.

что неоднократно являлось предметом обсуждения на конференциях по проблемам административного права²⁸. Н. Ю. Хамаева одной из основных проблем называет приведение норм, регулирующих вопросы административной ответственности, в соответствие с положениями Конституции РФ²⁹. Существенную роль в реформировании института административной ответственности играет судебный нормоконтроль.

• *Акты судебного нормоконтроля о сроках привлечения к административной ответственности*

Начнем с общих положений норм права об административной ответственности. Следующее решение Верховного суда РФ представляет интерес при рассмотрении сроков привлечения к административной ответственности. В феврале 2000 г. Г. А. Кузьмичева в докладе на «Лазаревских чтениях» отметила особенность законодательства об административной ответственности, состоящую в том, что нет единого законодательного акта, который регулировал бы этот правовой институт; принятие за последние годы огромного количества актов как законодательными, так и исполнительными органами власти привело к решению одних и тех же вопросов по-разному, что не способствует повышению эффективности административной ответственности. В качестве примера «размывания административной ответственности по отраслям законодательства» Г. А. Кузьмичева приводит Постановление Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 7 июля 1999 г., утвердившее Положение о порядке рассмотрения дел и наложения штрафов за нарушение законодательства РФ о защите прав и законных интересов на рынке ценных бумаг³⁰. Спустя год данное постановление было приведено в соответствие с Кодек-

²⁸ См.: Бекетов, О. И. Актуальные проблемы административного права России / О. И. Бекетов // Государство и право. — 1999. — № 5. — С. 86–87; Антонова, В. П. Институты административного права (третьи Лазаревские чтения) / В. П. Антонова // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 7; Антонова, В. П. Административная ответственность и проблемы административного права (четвертые Лазаревские чтения). К 70-летию Бориса Михайловича Лазарева / В. П. Антонова // Государство и право. — 2000. — № 10. — С. 13–42.

²⁹ См.: Антонова, В. П. Институты административного права. — С. 7.

³⁰ См.: Антонова, В. П. Административная ответственность и проблемы административного права. — С. 24.

сом РСФСР об административных правонарушениях решением Верховного суда РФ.

В соответствии с ранее действовавшим Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (статья 38) административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при обнаружении правонарушения — не позднее двух месяцев со дня его обнаружения. В соответствии с абзацем 1 пункта 1.16 Положения о порядке рассмотрения дел и наложения штрафов за нарушение законодательства РФ о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, утвержденного Постановлением Федеральной комиссии по ценным бумагам России от 7 июня 1999 г. № 3, сроки привлечения юридических лиц и предпринимателей к ответственности за нарушение законодательства о защите прав инвесторов составляют три года со дня совершения правонарушения и один год при нарушении со дня его совершения. 22 февраля 2001 г. Верховный суд РФ рассмотрел по заявлению М. А. Шевченко вопрос соответствия абзаца 1 пункта 1.16 положения российскому законодательству об административной ответственности. Признавая оспоренное положение *недействительным и не подлежащим применению*, Верховный суд РФ пришел к выводу, что ФКЦБ РФ вышла за пределы своих полномочий, приняв решение, входящее в исключительную компетенцию законодателя по установлению сроков привлечения к административной ответственности и противоречащее статье 38 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях³¹.

В приведенном примере Верховный суд РФ признал незаконной излишнюю норму административного права, установленную органом исполнительной власти с превышением своей компетенции. Данное решение не привело к возникновению пробела в праве, установив лишь, что и в случае привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства РФ о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг действует норма статьи 38 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

³¹ Документ официально не опубликован.

- *Акты судебного нормоконтроля о порядке привлечения к административной ответственности*

Прежде чем перейти к актам правосудия, оказавшим влияние на порядок привлечения к административной ответственности и на порядок пересмотра постановлений о привлечении к административной ответственности, остановимся на Постановлении Конституционного суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. “О правовом положении иностранных граждан в СССР” в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура», приведшем в действие конституционное положение о гарантиях прав граждан на свободу и личную неприкосновенность, в том числе при применении административного задержания (статья 22)³².

Лицо без гражданства Яхья Дашти Гафур, будучи подвергнут задержанию на основании санкционированного прокурором города Москвы постановления УВИР ГУВД города Москвы о выдворении из Российской Федерации, более двух месяцев содержался под стражей. Постановление о выдворении Яхья Дашти Гафура из России было вынесено на основании части второй статьи 31 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», в соответствии с которой иностранный гражданин или лицо без гражданства обязаны покинуть страну в срок, указанный в решении о выдворении; уклоняющийся от выезда в таких случаях подлежит с санкции прокурора задержанию и выдворению в принудительном порядке; задержание допускается при этом на срок, *необходимый для выдворения*. В силу статьи 22 (часть 2) Конституции РФ лицо может оставаться задержанным свыше 48 часов лишь по судебному решению и лишь при условии, что без такого задержания решение о выдворении не может быть исполнено.

Конституционный суд РФ, установив на основании анализа российского законодательства и общепризнанных принципов и норм международного права, что право на свободу и личную неприкосновенность и право на судебную защиту являются личными неотчуждаемыми правами каждого человека вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства и, следовательно, должны га-

³² См.: Российская газ. — 1998. — 3 марта.

рантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами РФ, признал положение части 2 статьи 31 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 22 и 46, в той мере, в какой оно допускает продление срока задержания указанных лиц сверх 48 часов без вынесения судебного решения.

Представляется, что и в настоящем деле не создается пробела в праве. Часть 1 статьи 242 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях допускала установление в законодательном порядке «в исключительных случаях, в связи с особой необходимостью» иных сроков административного задержания, не устанавливая какого-либо предельного срока. Тем не менее такой предельный срок задержания в отсутствие судебного решения был установлен в статье 22 Конституции РФ, прямым применением которой Конституционный суд РФ ограничил законодательную возможность установления максимального срока административного задержания без судебного решения 48 часами. На основании части 2 статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» не подлежала применению и часть 2 статьи 242 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в части, допускавшей задержание на срок до 10 суток с санкции прокурора лиц, нарушивших режим Государственной границы РФ, пограничный режим или режим в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также совершивших правонарушение на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне РФ.

Постановление Конституционного суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П должно было применяться и при задержании лиц, перечисленных в части 3 статьи 242 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, которая позволяла производить административное задержание до рассмотрения дела судьей или начальником (заместителем начальника) органа внутренних дел. На сегодняшний день законодатель в статье 27. 5 Кодекса РФ об административных правонарушениях привел законодательство об административном задержании в соответствие со статьей 22 Конституции РФ и Постановлением Конституционного суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П. Постановление Конституционного суда РФ являлось источником возникновения права гражданина на свободу до вступления в силу КоАП РФ.

Следующие два постановления Конституционного суда РФ реформировали установленную законодателем процедуру производства по делам об административных правонарушениях. Постановлением от 11 марта 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса РФ, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гагловой и А. Б. Пестрякова» Конституционный суд РФ установил, что, исходя из предписания статьи 35 (часть 3) Конституции РФ («никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда»), конфискация, влекущая переход права собственности на изъятое у нарушителя имущество к государству, должна осуществляться только по решению суда, что влечет обязанность органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, обеспечивать соблюдение судебной процедуры³³. Правовая позиция Конституционного суда РФ будет представлена неполно, если не отметить, что последующую проверку законности конфискации по жалобе гражданина на постановление административного органа о конфискации Конституционный суд не признал за соблюдение требования части 3 статьи 35 Конституции РФ. Таким образом, Конституционный суд РФ, признавая неконституционными положения статьи 266 Таможенного кодекса РФ, части 2 статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, заменил существовавший административный порядок применения конфискации судебным. Позиция Конституционного суда РФ заключается в наложении на административный орган обязанности обеспечивать соблюдение судебной процедуры, что подчеркивает инициативность со стороны административного органа по возбуждению судебного производства.

Содержание судебного порядка применения конфискации как административно-правовой меры принуждения заключается не только в том, что конфискация имущества должна производиться на основании судебного решения. Роль суда состоит не в возбужденной по инициативе гражданина последующей судебной проверке законности уже вынесенного административного решения о конфискации, а в применении карательной меры. Судебный порядок конфискации состоит в

³³ См.: СЗ РФ. — 1998. — № 12. — Ст. 1458.

лишении права собственности на основании решения суда, вынесенного при осуществлении судопроизводства с соблюдением всех установленных гарантий сторон процесса, возбужденного по инициативе органа государственной администрации. В случае же применения конфискации с последующей судебной проверкой ее законности неизбежно сложится практика лишения права собственности на основании решения административного органа в случаях, когда гражданин по тем или иным причинам не обратился или не смог обратиться в суд с жалобой на незаконность лишения права собственности.

Отметим, что в более раннем Постановлении № 8-П от 20 мая 1997 г. «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса РФ в связи с запросом Новгородского областного суда»³⁴ Конституционный суд РФ пришел к выводу, что возможность последующего обжалования гражданином постановления о конфискации имущества является выражением конституционной гарантии части 3 статьи 35 Конституции РФ. Представляется, что правовая позиция Конституционного суда РФ, выражающаяся в том, что конфискация как мера административной ответственности может быть применена лишь по решению суда, закрепленная в Постановлении от 11 марта 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса РФ, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гагловой и А. Б. Пестрякова», должна применяться и в отношении пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса РФ, в части, касающейся права таможенных органов выносить постановление о конфискации имущества как санкции за совершенное правонарушение и еще в 14 случаях, предусмотренных в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях.

Как отмечает В. Анишина, «правовые последствия дисквалификации Конституционным судом какого-либо нормативного акта не ограничиваются отказом лишь от его применения. Любой правоприменитель и в первую очередь суд должен отказаться от применения и других норм, которые аналогичны неконституционной»³⁵. Это объяс-

³⁴ См.: Вестн. Конституционного суда РФ. — 1997. — № 4.

³⁵ Анишина, В. Применение постановлений Конституционного суда РФ / В. Анишина // Российская юстиция. — 1999. — № 11. — С. 3.

няется несовпадением категорий «предмет обращения» и «оспариваемая норма» (предмет рассмотрения). Предмет обращения значительно шире «по количеству актов законодателя, в которых воплощена его правовая позиция по рассматриваемому вопросу. Это обстоятельство позволяет судам осуществлять защиту конституционных прав граждан не только в связи с применением конкретной (обжалованной) и признанной неконституционной нормы, но и при использовании других норм, объем которых определяет ст. 87 Закона о Конституционном суде»³⁶. Данная юридическая технология, к которой прибегли в Конституционном суде РФ, обозначается понятием «правовая позиция»³⁷.

Анализируя особое мнение судьи Конституционного суда РФ Н. В. Витрука, пришедшего к выводу о непротиворечии Конституции РФ положений статей 266 Таможенного кодекса РФ, части 2 статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, можно согласиться только с его заключительным выводом, что «принятое постановление Конституционного суда РФ больше создает проблем, чем их решает». Исключение конфискации по решению административных органов, установление судебного порядка конфискации ставят под сомнение и применение административными органами другой меры административного взыскания — штрафа как принудительного безвозмездного обращения в собственность государства определенной денежной суммы. В действующих законах возник пробел, так как в них нет ответа на вопрос о правовой регламентации действия соответствующих административных органов и судов общей юрисдикции. Реформа порядка применения конфискации, которую инициировал Конституционный суд РФ, ставит новые вопросы, касающиеся судебной процедуры применения конфискации — вида судопроизводства, в порядке которого производится конфискации.

Следует сказать, что в литературе отмечается неясность «в самой концепции административного правосудия, в соотношении его с кон-

³⁶ Анишина, В. Предмет обращения в Конституционный суд / В. Анишина // Российская юстиция. — 2000. — № 3. — С. 11.

³⁷ См.: Гаджиев, Г. А. Феномен судебного прецедента в России / Г. А. Гаджиев // Судебная практика как источник права. — М.: Юрист, 2000. — С. 102; Анишина, В. Правовые позиции Конституционного суда России / В. Анишина // Российская юстиция. — 2000. — № 7. — С. 11–12.

ституционным понятием «административное судопроизводство» и традиционно используемым понятием «административная юстиция». К тому же законодательное регулирование в данной сфере (административного правосудия. — А. Б.) пока развивается в основном без строгой дифференциации»³⁸. Частично ответ на существующие вопросы дается самим Конституционным судом РФ.

В абзаце 2 части 2 мотивировочной части Постановления от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона РФ от 18 июня 1993 г. “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» Конституционный суд РФ установил следующее: из статьи 118 (часть 2) Конституции РФ «вытекает, что судопроизводство по делам, связанным с рассмотрением деяний, предусмотренных оспариваемыми положениями (дела по искам субъектов власти к невластным субъектам о применении административных санкций. — А. Б.), должно быть административным судопроизводством независимо от того, осуществляется оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом»³⁹. В Постановлении от 28 мая 1999 г. № 9-П Конституционный суд РФ пошел дальше Постановления от 12 мая 1998 г. № 14-П, установив, что «суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами)»⁴⁰. Из чего можно прийти к выводу, что административное судопроизводство должно осуществляться в двух формах. Представляется, что мнение А. Б. Зеленцова о возможной «дифференциации административного судопроизводства на определенные формы: ... адми-

³⁸ Тихомиров, Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития / Ю. Тихомиров // Российская юстиция. — 1998. — № 8. — С. 35.

³⁹ СЗ РФ. — 1998. — № 20. — Ст. 2173.

⁴⁰ См. абзац 2 пункта 3 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П.

нистративно-тяжебную юрисдикцию (административную юстицию) и административно-деликтную юрисдикцию»⁴¹ основано на указанной правовой позиции Конституционного суда РФ. С. Д. Хазанов отмечает, что «совершенствование процессуальной формы их [административно-деликтных дел] рассмотрения, направленное на внедрение принципов состязательности и равенства сторон, возложение на орган, который расследовал и оформлял дело, обязанности доказать в ходе судебного разбирательства законность выдвинутого “административного обвинения”, придало бы деятельности суда характер подлинного правосудия по делу об административном правонарушении»⁴².

При решении вопроса о виде административного судопроизводства, применяемого при конфискации, необходимо исходить и из другого положения Постановления Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П, в соответствии с которым обособление таких видов судопроизводства, как конституционное, гражданское, административное и уголовное, «вызвано тем, что различные процессуальные процедуры, обусловленные характером рассматриваемых дел, следовательно, природой и значимостью применяемых санкций, имеют неодинаковые правовые последствия, в том числе связанные с порядком обжалования судебных постановлений»⁴³. В приведенных примерах санкцией является лишение права собственности, однако при этом применяются различные процедуры с соответствующими различными итоговыми постановлениями судьи (постановление судьи о назначении конфискации и решение суда о лишении права собственности). Представляется, что в случае применения такой санкции, как лишение права собственности, должна применяться единая процедура, результатом которой должно быть решение суда, необходимость которого в качестве основания лишения права собственности уста-

⁴¹ Зеленцов, А. Б. Административно-правовой спор / А. Б. Зеленцов // Правосудие. — 2000. — № 1. — С. 70. Цит. по: Бахрах, Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журн. российского права. — 2000. — № 9. — С. 16.

⁴² Хазанов, С. Д. Некоторые вопросы юрисдикции административных судов / С. Д. Хазанов // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы науч.-практ. конф. 15–16 марта 2001 г. — М., 2001. — С. 197.

⁴³ Абзац 1 пункта 3 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П. См.: Российская газ. — 1999. — 7 июня.

навливает часть 3 статьи 35 Конституции РФ. В порядке административно-деликтной юрисдикции должен решаться вопрос наложения административного взыскания, а в порядке административно-тяжебной юрисдикции — вопрос о взыскании административной санкции.

Итак, Конституционный суд РФ Постановлением от 11 марта 1998 г. № 8-П действительно создал проблемы, поставив перед законодателем множество вопросов. Если быть точнее, указанные проблемы, в том числе и вопрос об административном судопроизводстве, перед законодателем были поставлены еще 12 декабря 1993 г. с принятием Конституции РФ. Конституционный суд РФ лишь применил Конституцию РФ в конкретном деле, тем самым напомнив законодателю о необходимости приведения действующего законодательства в соответствие с Конституцией РФ, о необходимости устранения возникшего пробела в законодательстве, в части отсутствия соответствующих административно-процессуальных норм, регулирующих порядок обращения административных органов с иском о взыскании административных санкций. И решать поставленные вопросы обязан именно законодатель. Конституционный суд РФ в силу своей ограниченной нормотворческой деятельности «негативного законодателя» не вправе решать выявленные противоречия иначе, как признав норму административного права не соответствующей Конституции РФ при разрешении конституционного дела.

Аналогичная правовая ситуация сложилась при рассмотрении Конституционным судом РФ дел, реформировавших порядок взыскания штрафов, налагаемых в административном порядке. Постановление Конституционного суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона РФ от 18 июня 1993 г. “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» представляет для нас интерес не только в связи с изменением Конституционным судом РФ размера санкции, налагаемой за нарушение правил применения контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, но и в плане изменения порядка взыскания административных штрафов.

Конституционный суд РФ, рассматривая соразмерность санкции за нарушение правил применения контрольно-кассовых машин при

осуществлении денежных расчетов с населением в 350-кратном установленном законом размере минимальной месячной оплаты труда (абзац 2 части 1 статьи 7 Закона РФ от 18 июня 1993 г. «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»), применяемой как в отношении граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, так и в отношении юридических лиц, установил, что в отношении граждан должна применяться санкция статьи 146⁵ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в размере от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда.

С учетом того, что в качестве субъектов административного правонарушения физические лица уравниваются с юридическими лицами, применив статью 19 Конституции РФ, Конституционный суд пришел к выводу, что законодатель не мог устанавливать неравные санкции для предпринимателей в зависимости от того, в какой разрешенной законом форме они осуществляют предпринимательскую деятельность, а также в зависимости от того, каким органом предоставлено право применения этой меры ответственности. Вывод постановления суда о неконституционности санкции в недифференцированном размере (350 минимальных размеров оплаты труда) основывался также на том, что данная санкция представляет собой несоразмерное ограничение гарантированных Конституцией РФ свободы экономической деятельности (статья 8, часть 1), права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1) и права частной собственности (статья 35, часть 1), как не позволяющая применять эту меру взыскания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств деяния.

Таким образом, признание неконституционной санкции, имеющей характер специальной как применяемой в отношении предпринимателей — юридических лиц, привело к ее исключению, что с точки зрения юридической силы (нормативности постановления) не отличается от изменения санкций за нарушение правил применения контрольно-кассовых машин, принятых Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс РФ об административных правонарушениях». В соответствии со статьей 14.5 указанного закона санк-

ция за продажу товаров гражданами-предпринимателями без применения в установленных законом случаях контрольно-кассовых машин уменьшена до размера от 15 до 20 минимальных размеров оплаты труда⁴⁴. При этом пробела в праве не возникает, так как после принятия постановления № 14-П от 12 мая 1998 г. вплоть до вступления в силу Кодекса РФ об административных правонарушениях продолжала действовать статья 146-5 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Вторая часть рассматриваемого постановления Конституционного суда РФ наряду с Постановлением Конституционного суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 17-О «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции»⁴⁵ носит нормативный характер в части изменения процедуры взыскания административных штрафов, налагаемых в административном порядке. В абзаце 2 пункта 1 резолютивной части Постановления Конституционного суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П Конституционный суд РФ пришел к заключению, основываясь на Постановлении Конституционного суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П, что взыскание штрафов с юридических лиц не может осуществляться в бесспорном порядке без их согласия. Правовая позиция Конституционного суда РФ сводится к тому, что бесспорный порядок взыскания штрафов в случае несогласия юридического лица с решением налогового органа является превышением конституционно допустимого (статья 55, часть 3) ограничения права, закрепленного в статье 35 (часть 3) Конституции РФ. Тем самым суд установил, что соблюдением конституционного положения может считаться судебный контроль принятого налоговым органом постановления о наложении штрафа, возбужденный по инициативе юридического лица (последующий судебный контроль), при этом взыскание штрафов с физических лиц производится только на основании судебного решения как результата судебного процесса, возбужденного по инициативе административных органов вне зави-

⁴⁴ Представляется, что законодатель, устанавливая в статье 14.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях санкцию в отношении юридических лиц в размере от 300 до 400 минимальных размеров оплаты труда, незаконно преодолел Постановление № 14-П от 12 мая 1998 г.

⁴⁵ См.: Российская газ. — 1996. — 26 дек.

симости от согласия или несогласия физического лица (предварительный судебный контроль).

Представляет интерес следующее противоречие. В этом же Постановлении № 14-П от 12 мая 1998 г. Конституционный суд РФ пришел к выводу, что установление различных санкций в отношении субъектов предпринимательской деятельности в зависимости от того, в какой разрешенной законом форме ими осуществляется предпринимательская деятельность, не соответствует статье 19 Конституции РФ. В то же время установление различного порядка взыскания санкций в зависимости от формы осуществления предпринимательской деятельности, по мнению Конституционного суда РФ, не противоречит Конституции РФ. Более того, критикуемый вывод Конституционного суда РФ противоречит другой его правовой позиции, изложенной в Постановлении № 8-П от 11 марта 1998 г. «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса РФ, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гаглоевой и А. Б. Пестрякова», согласно которому последующая судебная проверка лишения права собственности не является соблюдением требований статьи 35 (часть 3) Конституции РФ, что неизбежно приведет к практике лишения права собственности (взысканию штрафа) на основании решения административного органа в ситуации, когда субъект административной ответственности по тем или иным причинам не обратился в суд с жалобой на незаконность лишения права собственности.

Тем не менее рассматриваемые постановления в части установления последующего судебного контроля за законностью наложения административных штрафов на юридических лиц в случае их несогласия с таковым можно квалифицировать как установление нового порядка взыскания административной санкции. В связи с тем, что субъект публичной власти будет обязан ответить в суде по жалобе невластного субъекта, а суд будет обязан разрешить административно-правовой спор, данные постановления Конституционного суда РФ необходимо расценивать как изменение системы административного права в части признания неконституционным бесспорного порядка взыскания санкций без согласия юридического лица и установления права последнего оспорить наложенную санкцию в судебном порядке.

Необходимо отметить, что в рассмотренной ситуации, как и в Постановлении от 11 марта 1998 г. № 8-П, возникает пробел в зако-

нодательстве, в части отсутствия соответствующих административно-процессуальных норм, регулирующих порядок осуществления административного судопроизводства по проверке законности наложения административного взыскания. На сегодня данное судопроизводство развивается в рамках гражданского судопроизводства⁴⁶. Конституционный суд РФ не создал пробела в законодательстве, а лишь указал на уже существовавший с 12 декабря 1993 г. пробел в части отсутствия административно-процессуальных норм, регулирующих порядок осуществления административного судопроизводства, напомнив законодателю о необходимости законодательного урегулирования данного вопроса.

С. Д. Хазанов справедливо задает вопрос, «способна ли гражданско-процессуальная форма разрешать административно-правовые споры», и отвечает, что «когда количество административных дел и их сложность увеличились, гражданско-процессуальная форма ... перестала справиться с функцией регламентации рассмотрения этой категории дел»⁴⁷.

Д. Н. Бахрах указывает, что «к сожалению, судебное санкционирование недобровольного лечения в психиатрических стационарах... пока процессуально не обеспечено... и процедура рассмотрения таких дел регламентируется гражданско-процессуальным, но не административным правом»⁴⁸. 28 октября 2003 г. Европейский суд по правам человека в решении по делу Ракевич против России нашел нарушение статьи 5 параграфа 4 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей задержанному право непосредственно самому обращаться в суд с вопросом о законности заключения в психиатрическую больницу. Нарушение это заключается в том, что Федеральный закон России «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»⁴⁹ не предоставляет

⁴⁶ См.: Бахрах, Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. — С. 17.

⁴⁷ Хазанов, С. Д. Административная юстиция в России: нерешенные вопросы / С. Д. Хазанов // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. — М., 2002. — С. 144.

⁴⁸ Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. — С. 15.

⁴⁹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1913.

заявителю права непосредственно самому 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»)». ⁵⁰ Российская Федерация вынуждена будет привести указанный закон в соответствие с требованием статьи 5 параграфа 4 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в порядке исполнения решения суда по делу Ракевич против России, что повлечет изменение административного судопроизводства, кодифицированный акт о котором до сих пор не принят. Россия сможет избежать ответственности за нарушение Европейской конвенции перед гражданами только путем принятия Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве». К сожалению, спустя более чем год после вступления решения Европейского суда в силу российский законодательство не приведено в соответствие с европейскими стандартами. Вправе ли задержанные уже сегодня самостоятельно обращаться в суд с вопросом о незаконности госпитализации на основании решения суда по делу Ракевич против России?

Возможность влияния решений Европейского суда на национальное право стран — участниц Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод очевидна. Так, например, в Австрии был изменен уголовно-процессуальный кодекс⁵¹, в Ирландии упрощена процедура судебного разбирательства в соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека⁵².

Несомненно, решения Европейского суда влияют и на российское национальное право, что подтверждают, в частности, и представители высших судебных органов России. Так, председатель Высшего арбитражного суда РФ В. Ф. Яковлев пишет, что задача на сегодняшний день состоит в том, чтобы внимательнейшим образом про-

⁵⁰ См.: *Rakevich v Russia*, № 58973/00, от 28 окт. 2003 г. (решение по существу), § 43–47.

⁵¹ См.: *Bulut v. Austria*, № 17358/90, от 22 февр. 1996 г. (решение по существу), *Reports* 1996-II.

⁵² См.: *Airey v. Ireland*, № 6289/73, от 9 окт. 1979 г. (решение по существу), Series A, no. 32, p. 12–13, § 24. См. также: *Кучин, М. В.* Прецедентное право Европейского суда по правам человека: к вопросу о юридической природе / М. В. Кучин // Совет Европы и Россия. — 2000. — № 2. — С. 24.

анализировать наше процессуальное законодательство и практику и привести их в соответствие с европейскими стандартами. Конечно, Европейский суд не будет отменять наши решения, давать какие-либо указания по поводу совершенствования нашего законодательства. Он просто будет констатировать, что нарушаются какие-либо права и не обеспечивается эффективная судебная защита и налагать соответствующие суммы штрафов на Россию. Это само по себе способно поставить страну в достаточно сложное моральное положение»⁵³. Характер влияния актов европейского правосудия на российское административное право еще недостаточно исследован в юридической литературе.

- *Акты судебного нормоконтроля о порядке пересмотра постановлений о привлечении к административной ответственности*

Следующее Постановление Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части 1 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» профессор Д. Н. Бахрах относит к самым важным изменениям процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях в судебном порядке наряду с закреплением законодателем в 1984 г. в статье 247 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях правила о том, что судьи не должны рассматривать дела, если лицо, привлекаемое к ответственности, не явилось⁵⁴.

Рассматриваемое постановление Конституционного суда РФ реформировало порядок пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, а именно ввело инстанционное су-

⁵³ *Яковлев, В. Ф.* Влияние арбитражной практики на совершенствование законодательства / В. Ф. Яковлев // Российская юстиция. — 1999. — № 1. — С. 25. Более подробно о правовых последствиях решений Европейского суда см.: *Деменева, А. В.* Юридические последствия постановлений Европейского суда по правам человека для Российской Федерации: дис. ... магистра права / А. В. Деменева. — Екатеринбург, 2004.

⁵⁴ См.: *Бахрах, Д. Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство. — С. 16.

дебное рассмотрение жалоб по делам об административных правонарушениях, заключающееся в предоставлении гражданину права на кассационный пересмотр дела вышестоящим судом. Реформирование порядка осуществления административного производства стало возможным благодаря признанию Конституционным судом РФ не соответствующими Конституции РФ положений Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, исключавших возможность проверки по жалобам граждан законности и обоснованности судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки.

Конституционный суд РФ выявил такую существовавшую особенность формы административного судопроизводства, как окончательность судебных постановлений о наложении административного взыскания, а также решений, выносимых судом в случае обжалования постановлений других органов по делам об административных правонарушениях. Неконституционность такой особенности заключается в том, что решение суда вступает в силу и подлежит исполнению немедленно после вынесения, а обжалование этого решения и, следовательно, обязанность проверки по жалобе заинтересованного лица его законности и обоснованности, как и возможность приостановления его исполнения, исключены.

Лишая юридической силы неконституционную особенность административного судопроизводства в виде окончательности судебных постановлений, Конституционный суд РФ таким образом вносит изменения в нормы двух форм осуществления административного судопроизводства — административно-деликтной и административно-тяжебной формы, что находит свое объяснение в том, что обе формы судопроизводства являются составляющими единого целого — административного судопроизводства. После вынесения судом или иным органом постановления о наложении административного взыскания при наличии намерения гражданина оспорить вынесенное постановление начинается следующая стадия административного судопроизводства — административно-тяжебное судопроизводство как стадия пересмотра постановлений о наложении административного взыскания. В то же время необходимо отметить, что в иных случаях (при обжаловании актов государственной администрации, не связанных с наложением административных взысканий) административно-тяжебная форма административного судопроизводства существует

самостоятельно, не являясь стадией административно-деликтной формы административного судопроизводства.

Таким образом, рассматриваемое постановление Конституционного суда РФ, являясь источником административного права, реформировало систему пересмотра дел о наложении административных взысканий путем установления стадии судебного пересмотра данной категории дел, а также установило дополнительную категорию дел, вытекающих из административно-правовых отношений, рассматриваемых судом по обращениям граждан.

Представляется, что при лишении юридической силы части 2 статьи 266 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, содержащей специальную норму об окончательности постановления судьи о наложении административного взыскания, а также решения судьи о проверке законности наложения взыскания иным органом (часть 3 статьи 267), вступает в действие общая норма части 1 статьи 266 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, устанавливавшая, что постановление по делу об административных правонарушениях может быть обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим. Неопределенным остается вопрос о применении порядка обжалования административных постановлений, так как в отношении постановлений судьи о наложении административных взысканий такой порядок не установлен, а закрепленный в пункте 3 части 1 статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях порядок обжалования постановления об административных правонарушениях, вынесенного иным органом, признан не соответствующим Конституции РФ как содержащий принцип окончательности судебных решений. Конституционный суд РФ разъяснил, что сложившийся в административном законодательстве пробел в части порядка осуществления пересмотра постановлений о наложении административных взысканий до его урегулирования законодателем необходимо преодолеть с помощью применения процессуальной аналогии. Отменяя окончательность судебных постановлений при осуществлении административного судопроизводства, Конституционный суд РФ указал, что возможность пересмотра дела вышестоящим судом в тех или иных формах (с учетом особенностей каждого вида судопроизводства) должна быть обеспечена государством. При этом устанавливаются два обязательных принципа процедуры пересмотра: обеспечение обязательного рас-

смотрения жалобы по существу, а также реализация гражданином права привести — в какой-либо форме — свои доводы суду (судье), проверяющему судебное решение по жалобе. Данными принципами должны руководствоваться как законодатель при восполнении возникшего пробела в административном законодательстве, так и правоприменитель, пересматривая постановления об административных правонарушениях, применяя процессуальную аналогию статьи 274 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Постановление Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П внесло значительные изменения в законодательство об административном судопроизводстве, установив дополнительную стадию — стадию кассационного пересмотра постановлений (решений) судьи о наложении административного взыскания (о проверке постановлений иных органов о наложении административного взыскания), и действовало до внесения соответствующих изменений в КоАП РСФСР Федеральным законом от 20 марта 2001 г. № 26-ФЗ.

Подводя итог параграфа, необходимо отметить следующее. Произведенные Конституционным судом РФ изменения 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. Акты нормоконтроля перехватывают у законодателя регулирование общественных отношений вплоть до внесения соответствующих изменений в законодательство. 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 значительному нарушению прав, к замедлению процесса совершенствования административного 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. 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 указывал в своих постановлениях. Только в системе административного права судебный нормоконтроль может стать эффективным средством защиты прав граждан от незаконных решений государственной администрации по причине отсутствия в гражданском процессуальном законодательстве необходимых гарантий прав граждан на защиту от действий властных органов.

§ 3. Исполнение актов судебного нормоконтроля

Абстрактность судебного нормоконтроля и двойственный характер постановлений суда о признании нормативных актов незаконными как результат судебного нормоконтроля оказывают влияние на стадию исполнения такого рода судебных актов. Проблема исполнения федеральными органами и органами власти субъектов РФ решений Конституционного суда, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также арбитражных судов и судов общей юрисдикции о признании нормативных актов незаконными является новой и дискуссионной. Тому свидетельством служит проведение в Москве Всероссийского совещания, на котором анализировались проблемы как правового, так и практического значения, касающиеся исполнения решений Конституционного суда РФ и региональных конституционных (уставных) судов⁵⁵. Представляется, что в отношении именно этого вида решений судов процедуры исполнения быть не должно. Отрицание исполнения в отношении решений о признании нормативных актов незаконными делается именно в интересах «исполнения» решений.

Исходя из анализа Постановления Конституционного суда от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений

⁵⁵ 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 Всерос. совещ. / В. К. Боброва // Журн. российского права. — 2001. — № 8. — С. 155–165.

ний статей 125, 126 и 127 Конституции РФ», Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде РФ»⁵⁶ (с изменениями и дополнениями от 15 декабря 2001 г.), Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»⁵⁷ (статья 3¹, пункт 4 статьи 9, пункт 3 статьи 27, статья 29¹) и Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁵⁸ (статья 49), можно сделать вывод, что законодатель установил стадию исполнения решений судов о признании нормативных актов незаконными, результат которой состоит в том, что признанный судом незаконным (недействующим) нормативный акт должен быть отменен издавшим его органом власти. В этих целях в законах установлен механизм исполнения — методы воздействия на орган, издавший незаконный акт. Эта процедура настолько растянута во времени, что при определенных условиях процесс исполнения может составить месяцы. Справедливо отмечает Л. Лазарев, что «эти положения можно понять так, что до принятия названными органами и должностными лицами соответствующего решения признанный неконституционным нормативный акт, договор считается неотмененным, сохраняющим юридическую силу»⁵⁹.

Необходимо согласиться с особым мнением судьи Конституционного суда РФ Г. А. Жилина по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ: «...обязательность и неопровержимость вступившего в законную силу решения суда о признании закона субъекта РФ полностью или в части противоречащим федеральному закону не допускает выбора вариантов для законодательного (представительного) органа субъекта РФ — признавать или не признавать такое решение. Между тем законодательный (представительный) орган принимает свое решение

⁵⁶ См.: СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

⁵⁷ См.: Там же. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

⁵⁸ См.: Там же. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

⁵⁹ Лазарев, Л. Исполнение решений Конституционного суда РФ / Л. Лазарев // Российская юстиция. — 2002. — № 9. — С. 18.

большинством голосов, что предполагает юридическую оценку вступившего в законную силу решения суда и возможность выбора варианта неисполнения такого судебного решения, *которое по своей правовой сути* (выделено мной. — А. Б.) не требует специальных действий по исполнению»⁶⁰. Более того, как показывает практика, законодательный (представительный) орган может не только не проголосовать за отмену нормативного акта, но и вообще не собрать необходимый для работы кворум по политическим мотивам. Так, Областная Дума Законодательного Собрания Свердловской области в течение нескольких месяцев весны–лета 2001 г. не функционировала из-за отсутствия кворума: отдельные депутаты отказывались регистрироваться, чтобы не допустить выборов спикера Областной Думы⁶¹. И вновь заложником становится гражданин, чьи права, свободы и законные интересы призван защищать суд. Думается, что в отношении решений судов общей юрисдикции должна быть такая же ситуация, которая существует в отношении постановлений Конституционного суда РФ, которую описывает Г. А. Гаджиев: «...когда принимается постановление о признании нормы неконституционной, не требуется какого-либо подтверждения этого со стороны законодателя и его одобрения. Нормы уже нет. И при последующей публикации законодательного акта эта норма больше не публикуется»⁶².

Представляется, что по делам о признании нормативного акта незаконным не должно быть исполнительного производства как такового. Речь идет об отсутствии исполнительного производства акта правосудия как правоприменительного акта, но не об отсутствии исполнения решения. Решение суда должно считаться исполненным в момент его вынесения автоматически либо по истечении установленного в решении суда срока. Иначе говоря, имея на руках решение суда о признании нормативного акта незаконным, гражданин (юридическое лицо) может требовать восстановления нарушенного права и об-

⁶⁰ СЗ РФ. — 2000. — № 16. — Ст. 1774. Обусловленность правового механизма реализации решений Конституционного суда РФ их юридической природой отмечается и Л. Лазаревым, см.: Лазарев, Л. Исполнение решений Конституционного суда РФ. — С. 17.

⁶¹ См.: Подробности (Екатеринбург). — 2001. — 29 июня. — № 78.

⁶² Гаджиев, Г. А. Феномен судебного прецедента в России. — С. 103.

жаловать незаконные (т. е. основанные на признанном незаконным акте) действия. Данный вывод основывается на двух посылах.

Во-первых, при условии, что решение суда о признании нормативного акта незаконным является источником административного права, справедливо утверждать, что оно имеет такую же силу, как и нормативный акт. Двойственный характер решения суда о признании нормативного акта незаконным (с одной стороны, это правоприменительный акт, а с другой — правотворческий акт, так как суд, применяя нормативный акт, творит право — признает нормативный акт незаконным) оказывает влияние и на характер исполнения этого решения.

Как вообще можно себе представить исполнение решения суда о признании нормативного акта незаконным? Ответим: так же, как и исполнение любого другого акта, обладающего силой источника права. Он исполняется по мере применения нормативного акта к общественным отношениям. Но это уже процесс исполнения нормативного акта. Это такой же источник права, как и признанный незаконным нормативный акт. Исполнить такое решение можно только путем его дальнейшего применения к общественным отношениям. А чтобы нормативный акт применять к общественным отношениям, требуется только его опубликование и в определенных случаях — «уведомительная» регистрация в Министерстве юстиции РФ. Остальное зависит от уровня правопорядка. Представляется не имеющим правового значения последующее внесение изменений в нормативный акт органом публичной власти, если суд уже «вычеркнул» незаконную норму из нормативного акта. Установленная в вышеуказанных законах процедура исполнения ведет к неисполнению судебных решений или затягиванию такового.

Во-вторых, отсутствие исполнительного производства также обуславливается характером судебного спора. При рассмотрении законности нормативного акта суд разрешает только вопрос права (соответствие одного нормативного акта другому), а не устанавливает вопрос факта, как, например, в исковом производстве (установление действий ответчика и соответствие его действий закону). Поэтому судебный нормоконтроль и называют абстрактным. При исковом производстве требуется исполнение — необходим механизм, оказывающий воздействие на ответчика с целью совершения им действий в соответствии с законом (вернуть долг, обменять некачественный то-

вар). В этом случае без исполнительного производства не обойтись. Рассматривая же вопрос права, суд делает вывод о незаконности нормативного акта (решает абстрактный вопрос), что одновременно и является исполнением этого решения.

Так, в деле об оспаривании Постановления Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 3 февраля 1998 г. № 584 «О толковании статьи 33 закона “О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области”» Верховный суд РФ признал данный нормативный акт «незаконным (недействительным) со дня издания»⁶³, а также дополнительным решением взыскал с Областной Думы судебные расходы⁶⁴. Исполнительный лист был выдан только на совершение действий по взысканию судебных расходов.

Стадию исполнения решения суда о признании нормативного акта незаконным иначе, как «умалением авторитета судебной власти» назвать нельзя. Решение суда должно действовать (применяться к общественным отношениям) независимо от действий органа, принявшего незаконный акт. Представляется, что исполнительного производства актов судебного нормоконтроля как правоприменительных актов быть не должно.

Однако необходимо исполнение таких актов правосудия, как нормативные акты, а этот процесс значительно отличается от исполнения правоприменительного акта. Главным условием исполнения актов судебного нормоконтроля является их «уведомительная» государственная регистрация и опубликование. Просматривается необходимость создания особого («нормативного») исполнительного производства, основными задачами которого были 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 с целью признания их недействительными⁶⁵.

⁶³ Конституция России: 10 лет применения. — С. 40–44.

⁶⁴ Документ не опубликован.

⁶⁵ См.: *Боброва, В. К.* Об исполнении федеральными органами и органами власти субъектов Федерации решений Конституционного суда... — С. 155–165; *Митюков, М. А.* Как исполняются решения Конституционного суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации / М. А. Митюков // Журн. российского права. — 2001. — № 7. — С. 3–14.

Практика осуществления судебного нормоконтроля также показывает необходимость установления особого порядка исполнения актов правосудия о признании нормативных актов незаконными. Так, Уставный суд Свердловской области 3 октября 2002 г. признал Постановление главы муниципального образования «город Екатеринбург» от 23 января 2002 г. № 74 «О повышении стоимости проезда в городском пассажирском транспорте» не соответствующим Уставу Свердловской области, его статьям 90 (пункт 1), 92 (пункт 1)⁶⁶. Уставный суд, учитывая, что постановление суда создаст пробел в правовом регулировании (будет отсутствовать тариф на пользование общественным транспортом), а это, в свою очередь, может привести к нарушению прав граждан и повлечь негативные последствия для субъектов хозяйственной деятельности, установил *особый порядок исполнения* судебного постановления по делу — постановление подлежит исполнению с 1 января 2003 г., если ранее уполномоченными федеральным законодательством органами государственной власти не будет осуществлено регулирование цен (тарифов) на перевозки пассажиров и багажа на всех видах городского транспорта.

Необходимость официального опубликования актов судебного нормоконтроля вытекает из требования части 3 статьи 15 Конституции РФ, обращенного ко всем источникам права. В противном случае акт правосудия остается только актом применения норм права, не приобретая юридической силы источника административного права. Неопубликованный акт правосудия, влияющий на систему административного права, определяющий административные права граждан или организаций, не становится источником административного права, является обязательным только в отношении участвующих в деле лиц, так как о его существовании не осведомлен тот неопределенный круг субъектов, чьи права он затрагивает. Граждане и организации, органы публичной власти лишены возможности исполнять акт правосудия, так как не имеют доступа к его содержанию.

В связи с этим существует вопрос обязательности опубликования актов правосудия (транспарентности итогового судебного решения) в рамках более широкой проблемы «транспарентности судебной дея-

⁶⁶ См.: Областная газ. (Свердл. обл.). — 2002. — 8 окт.; Конституция России: 10 лет применения. — С. 106–112.

тельности»⁶⁷. Катрин Барнар, преподаватель факультета права Университета Кембриджа (Тринити-колледж), выделяет три основные причины важности распространения решений⁶⁸. Во-первых, судебное решение, только став известным, может оказывать влияние на поведение людей. Во-вторых, опубликование судебных решений обеспечивает единообразие подходов, согласованность и определенную правовую общность. В-третьих, публикация решений судов необходима для подотчетности судей и косвенного контроля. В современной России все более явной становится проблема официального опубликования решений именно в связи с необходимостью косвенного влияния на дисциплину судей.

Как отмечает А. Горбуз, «каких бы то ни было правил законодательного характера, устанавливающих процедуры или создающих механизмы доступа к текстам судебных решений иных лиц (не сторон дела. — А. Б.), а тем более их публикации в РФ не существует»⁶⁹. Однако указанный пробел в законодательстве не означает отсутствия обязательности опубликования акта правосудия. Так, в соответствии со статьей 35 Федерального закона «О средствах массовой информации» редакция обязана опубликовать бесплатно и в предписанный срок вступившее в законную силу решение суда, содержащее требование об опубликовании такого решения через данное средство массовой информации. На неукоснительность соблюдения данного требования указывал Пленум Верховного суда РФ в Постановлении от 21 декабря 1993 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» (в редакции постановлений Пленума Верховного суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10, от 14 февраля 2000 г. № 9, от 25 мая 2000 г. № 19, от 24 апреля 2002 г. № 8), в абзаце 3 пункта 17 которого указывается, что решение по делу о признании нормативного правового акта противоречащим закону или сообщение о таком решении должны быть опубликованы в средстве массовой информации, в котором был опубликован дан-

⁶⁷ Горбуз, А. Доступность судебного решения / А. Горбуз // Российская юстиция. — 2001. — № 1. — С. 36–38.

⁶⁸ См.: Барнар, К. Пути и способы распространения информации о судебных решениях в Великобритании / К. Барнар // Судебная практика как источник права. — М.: Юристъ, 2000. — С. 72–73, 77.

⁶⁹ Горбуз, А. Доступность судебного решения. — С. 37.

ный нормативный правовой акт, о чем следует указать в резолютивной части решения (статья 35 Закона РФ «О средствах массовой информации»). Данное правило не воспроизведено в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»⁷⁰, отменившим Постановление Пленума Верховного суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 10 (с последующими изменениями). Но данное правило появилось в части 3 статьи 253 ГПК РФ, и статьей 196 АПК РФ установлена обязательность опубликования решений судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

Например, копии актов правосудия о признании незаконным нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти по аналогии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в редакции постановлений Правительства РФ от 11 декабря 1997 г. № 1538, от 6 ноября 1998 г. № 1304, от 11 февраля 1999 г. № 154)⁷¹ должны направляться в «Российскую газету», в «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Аналогичное правило должно быть установлено и в отношении иных органов государственной власти и органов местного самоуправления: копия решения суда должна направляться в соответствующий печатный орган. Так, по аналогии с частью 4 статьи 69 Свердловского областного закона от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» необходимо установить норму опубликования решений Свердловского областного суда о признании незаконными нормативных правовых актов Свердловской области в «Собрании законодательства Свердловской области» и «Областной газете».

В связи с этим необходимо установить в законодательстве норму, обязывающую издательства, в том числе при дальнейшем переизда-

⁷⁰ См.: Бюл. ВС РФ. — 2003. — № 3.

⁷¹ См.: СЗ РФ. — 1997. — № 33. — Ст. 3895.

нии нормативных актов, публиковать все существующие акты правосудия, изменившие те или иные нормы. Иначе наблюдается ситуация, когда уже отмененные нормы продолжают публиковаться, что с учетом огромной территории нашей страны не исключает возможности дальнейшего применения уже отмененных норм права. Приведем пример нарушения данного принципа и дезинформации граждан о действующем законодательстве. Часть 2 статьи 266 и пункт 3 части 1 статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях были признаны неконституционными еще 28 мая 1999 г. Тем не менее в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях по состоянию на 1 февраля 2001 г. Уральского юридического издательства (г. Екатеринбург) видим, что, несмотря на соответствующее постановление Конституционного суда РФ, указанные нормы административного права опубликованы в полном объеме, без каких-либо ссылок и оговорок, как продолжающие действовать⁷².

В отсутствие процедуры и механизма доступа к текстам судебных решений можно выявить принцип эквивалентности, вытекающий из положения актов правосудия в системе источников административного права, когда решение суда о признании нормативного акта незаконным публикуется в том же средстве массовой информации, в котором была первоначальная публикация акта. Иначе говоря, с постановлением суда, признающим норму права незаконной, необходимо проделать те же операции, которые были проделаны с оспоренным нормативным актом при его принятии. Только в данном случае решение суда становится общеобязательным для исполнения, занимает свое место в системе источников административного права. Поэтому необходимо решить вопрос об уведомительной государственной регистрации актов правосудия о признании нормативных актов незаконными. Рассмотрим этот вопрос на примере признания незаконными нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Согласно пункту 10 раздела II «Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных право-

⁷² См.: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. — Екатеринбург: Урал. юрид. изд-во, 2001.

вых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Учитывая требования пункта 18 Постановления Правительства РФ об обязательной регистрации в порядке, установленном настоящими правилами, изменений и дополнений, вносимых в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию, и соответственно решения суда о признании данных актов незаконными должны пройти процедуру государственной регистрации. Но ответ на поставленный вопрос не так очевиден и кроется в содержании процесса государственной регистрации.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, государственная регистрация правового акта в первую очередь предполагает дачу заключения по результатам юридической экспертизы о соответствии этого акта законодательству РФ и тем самым направлена на то, чтобы не допустить действия актов, нарушающих права и свободы граждан⁷³. При рассмотрении дела непосредственно суд проверяет соответствие оспариваемого акта законодательству, юридическую квалификацию (правовую оценку и характеристику), что выражается в признании обжалуемого нормативного акта незаконным (часть 2 статьи 7 Федерального закона «Об

⁷³ Верховный суд РФ при рассмотрении жалоб о признании нормативных актов незаконными привлекает в качестве заинтересованного лица Министерство юстиции РФ как государственный орган, не установивший незаконность нормативного акта.

обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»). В таком случае необходимость в проведении юридической экспертизы отсутствует, так как юридическая экспертиза уже проведена и проведена судом.

Второе действие в рамках процесса государственной регистрации нормативного правового акта — принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта — состоит в установлении того факта, что направленный на государственную регистрацию акт затрагивает права, свободы и обязанности человека и гражданина, определяет правовой статус организаций. Данный вопрос разрешает и суд. Так, жалоба не может быть удовлетворена в случае, если в судебном процессе будет установлено, что оспариваемый нормативный акт не затрагивает прав гражданина.

Завершается процедура государственной регистрации нормативного правового акта присвоением ему регистрационного номера и занесением его в Государственный реестр. Несмотря на то что это лишь технические задачи, они должны выполняться с целью сохранения целостности нормативной базы. Представляется, что после вступления в силу решения суда о признании незаконным нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, суд обязан направить решение в Министерство юстиции РФ не позднее 10 дней по правилам пункта 12 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации до урегулирования настоящих отношений в законодательстве.

Отнесение актов правосудия о признании нормативных актов незаконными к источникам права влечет необходимость принятия Федерального закона «О порядке опубликования и государственной регистрации актов судебного нормоконтроля».

Итак, абстрактность судебного нормоконтроля и правоприменительно-правотворческий характер постановлений (решений) судов о признании нормативных актов незаконными оказывают влияние на процедуру исполнения актов судебного нормоконтроля.

Исходя из анализа действующего законодательства, можно сделать 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 необходимым

исполнение актов правосудия как нормативных, что значительно отличается от исполнения правоприменительных актов. Просматривается необходимость создания особого («нормативного») исполнительного производства, основными задачами которого стали бы восполнение возникающих в праве 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 недействительными⁷⁴. Условиями исполнения такого рода актов правосудия являются их опубликование и, в необходимых случаях, уведомительная государственная регистрация, порядок совершения которых необходимо закрепить в Федеральном законе «О порядке опубликования и государственной регистрации актов судебного нормоконтроля».

⁷⁴ См.: *Боброва, В. К.* Об исполнении федеральными органами и органами власти субъектов Федерации решений Конституционного суда... — С. 155–165.

Глава 3 Проблемные вопросы судебной защиты прав граждан от незаконных нормативных актов

§ 1. Субъективное право граждан на судебное оспаривание нормативных актов

Реализация гражданами субъективного права на обжалование нормативных актов зависит от толкования высшими судебными инстанциями положений законодательства, устанавливающих компетенцию судов на рассмотрение споров об оспаривании нормативных актов, положений о действии актов судебного нормоконтроля во времени.

Отсутствие в законодательстве какого-либо положения о юридических последствиях актов судебного нормоконтроля создало в судебной практике неопределенность в решении ряда вопросов: о полномочиях судов на осуществление нормоконтроля, в частности в отношении нормативных актов, не опубликованных или не прошедших государственную регистрацию; о действии во времени актов правосудия (с какого момента признавать нормативный акт незаконным); подлежит ли судебной проверке нормативный акт, отмененный до судебного заседания, в том числе в процессе подготовки к судебному заседанию, органом, его принявшим¹.

Неоднозначно в судебной практике решался вопрос о подведомственности Верховному суду РФ дел об оспаривании законности нормативных актов Правительства РФ и Президента РФ. Профессор

¹ На сегодняшний день в законодательстве РФ четко не регламентирован и вопрос действия во времени постановлений Конституционного суда РФ (см.: *Анохин, А., Ситников, Е.* Что упало, то пропало? (Правовые последствия признания не соответствующими Конституции РФ норм налогового законодательства) / А. Анохин, Е. Ситников // Бизнес-адвокат. — 2001. — № 5. — С. 10), в связи с чем и были приняты постановления Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» и 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», разъясняющие вопросы юридической силы актов правосудия.

В. В. Ярков, рассматривая вопрос разграничения подведомственности дел об оспаривании правовых актов нормативного характера, отмечает: «... в любом случае, если нормативный акт не может быть оспорен в Конституционном суде РФ либо конституционном (уставном) суде субъекта РФ, то тогда его проверка на предмет соответствия Конституции РФ и федеральным законам подведомственна судам общей юрисдикции»².

Согласно пункту «а» части 2 статьи 125 Конституции РФ Конституционный суд РФ не решает вопрос о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ по обращениям граждан. Первоначально после принятия Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ», допускающего оспаривание актов Правительства РФ в суде (статья 23), Верховный суд РФ пошел по пути принятия к своему производству по первой инстанции споров по поводу законности нормативных актов правительства³. После принятия Постановления Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» Верховный суд РФ был лишен полномочий на признание незаконными нормативных актов Правительства РФ, иные суды общей юрисдикции были лишены права рассматривать вопрос о законности нормативного акта, если соответствующие полномочия не закреплены в федеральном конституционном законе. Как отмечает профессор В. В. Черников, «в этой связи в 1999 г. дела об оспаривании нормативных актов Правительства РФ (кроме отнесенных к компетенции Военной коллегии) Верховным судом РФ по существу фактически не рассматривались. При поступлении жалобы о признании незаконным постановления Правительства РФ Верховным судом РФ выносилось определение об отказе в ее рассмотрении»⁴.

² Ярков, В. В. Современные проблемы подведомственности гражданских дел / В. В. Ярков // Журн. российского права. — 1998. — № 10–11. — С. 108.

³ См.: Степанов, В. Гражданин Минин против Правительства РФ / В. Степанов // Российская юстиция. — 1998. — № 9. — С. 59–60.

⁴ Решения Верховного суда Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1999–2001 гг.) / сост. В. В. Черников, Т. Н. Москалькова, И. В. Быченкова; под общ. ред. В. В. Черникова. — М.: Спарк, 2001. — С. 19.

Так, 23 марта 1999 г. Верховным судом РФ в связи с неподсудностью Верховному суду РФ Д. В. Петухову было отказано в принятии жалобы о признании незаконным подпункта «ж» пункта 3 Приложения № 1 к Положению «О порядке установления и выплаты ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещающим государственные должности РФ и государственные должности федеральных государственных служащих», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 31 января 1996 г. № 83; признании незаконным постановления Минтруда РФ и Минюста РФ от 9 апреля 1996 г. № 19 «Об утверждении разъяснения “О некоторых периодах, учитываемых при исчислении стажа государственной службы федерального государственного служащего, дающего право на ежемесячную доплату к пенсии”»; признании незаконным Порядка финансирования расходов на выплату ежемесячных доплат к государственным пенсиям, учета и отчетности, связанных с выплатой указанных доплат, утвержденного Министерством финансов РФ и Министерством труда и социального развития РФ 23 мая 1997 г. Заявителю было разъяснено право на обращение в районный суд.

Вместе с тем при обращении граждан в районный суд дела об оспаривании нормативных актов Правительства РФ прекращались на основании Постановления Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ». Как отмечает В. В. Черников, «в случае, когда по таким делам в качестве ответчика выступало МВД России, в судебных заседаниях были заявлены ходатайства о прекращении производства по делу, при этом делалась ссылка на вышеназванное постановление Конституционного суда РФ (от 16 июня 1998 г. № 19-П. — А. Б.). По всем делам производство было прекращено»⁵.

Так, 2 ноября 1999 г. Пресненский муниципальный суд г. Москвы производство по жалобе В. В. Гребенева о признании пункта 17 Постановления Правительства РФ № 941 от 22 сентября 1993 г., устанавливающего размеры выплаты единовременного пособия военнослужащим при увольнении со службы, прекратил на основании пункта 3 резолютивной части Постановления Конституционного суда РФ

⁵ Решения Верховного суда РФ по вопросам деятельности органов внутренних дел РФ (1999–2001 гг.). — С. 20.

от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ», закрепившей, что в отсутствие конституционного закона проверка судами соответствия постановлений Правительства РФ иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ, невозможна⁶.

Таким образом, граждане были лишены возможности защиты и восстановления своих административных прав в случае их нарушения нормативным актом Правительства РФ. Из компетенции Верховного суда РФ и судов общей юрисдикции в целом были исключены полномочия по лишению незаконных нормативных актов Правительства РФ юридической силы, что противоречит статье 46 Конституции РФ.

Граждане вновь получили право на судебную защиту своих прав от незаконных постановлений Правительства РФ только после вступления в силу Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. «О военных судах РФ»⁷, установившего норму (статья 9), относящую к рассмотрению в первой инстанции Военной коллегии Верховного суда РФ дел об оспаривании, в том числе нормативных актов Правительства РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы. По сведениям В. В. Черникова, «в июне 2000 г. Президиумом Верховного суда РФ по конкретному делу были отменены все судебные решения (об отказе в приеме к рассмотрению заявления об оспаривании нормативного акта Правительства РФ — постановления) и дело было направлено на новое рассмотрение»⁸. В качестве основания выступила примененная по аналогии статья 9 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. «О военных судах РФ», урегулировавшая сходные отношения по оспариванию по первой инстанции в Военной коллегии Верховного суда РФ постановлений Правительства РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы⁹.

⁶ Документ официально не опубликован.

⁷ См.: Российская газ. — 1999. — 29 июня.

⁸ Решения Верховного суда РФ по вопросам деятельности органов внутренних дел РФ (1999–2001 гг.). — С. 20.

⁹ См.: Зайцев, В. Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов / В. Ю. Зайцев // Бюл. ВС РФ. — 2001. — № 3. — С. 20–21.

«Фактически применив аналогию закона, Президиум Верховного суда РФ пришел к выводу об обязанности Верховного суда РФ рассматривать по первой инстанции все дела об оспаривании нормативных актов Правительства РФ»¹⁰. Из этого следует, что Верховный суд РФ, руководствуясь постановлением Конституционного суда РФ, поставил возникновение прав граждан на судебную защиту в зависимости от наличия соответствующих полномочий суда на рассмотрение категории дел, закрепленных в федеральном конституционном законе, а также ограничил прямое действие Конституции РФ, устанавливающей абсолютное право на судебную защиту. Впоследствии Верховный суд РФ продолжал рассматривать законность нормативных актов Правительства РФ. Примером тому может служить ряд решений, принятых по вопросам разрешительной и паспортной системы.

В 2004 г. в связи с принятием Постановления Конституционного суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства РФ»¹¹ Верховный суд РФ стал принимать к своему производству заявления об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ, лишь если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности или о конституционности федерального закона, на котором они основаны, и, кроме того, если соответствующие дела неподведомственны арбитражным судам. Все иные дела подведомственны Конституционному суду. Так, руководствуясь данной правовой позицией Конституционного суда РФ, Верховный суд РФ отказал А. В. Понятовскому в принятии его заявления об оспаривании Постановления Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. № 666 «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями». Впоследствии жалоба А. В. Понятовского была принята к производству, и 14 июля 2005 г. Конституционный суд РФ впервые рассмотрел воп-

¹⁰ Решения Верховного суда РФ по вопросам деятельности органов внутренних дел РФ (1999–2001 гг.). — С. 20.

¹¹ См.: СЗ РФ. — 2004. — № 5. — Ст. 403.

рос конституционности нормативного правового акта правительства по жалобе гражданина¹².

Иным образом сложилась ситуация в отношении нормативных правовых актов Президента РФ. В соответствии со статьей 116 ГПК РСФСР Верховный суд РФ рассматривал по первой инстанции дела об оспаривании только ненормативных актов Президента РФ. К примеру, Верховный суд РФ, рассмотрев жалобы А. Л. Буркова, С. И. Беляева, В. Ю. Минина о признании незаконным пункта «д» части 1 Указа исполняющего обязанности Президента РФ от 31 декабря 1999 г. № 1763 «О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи», установил, что Конституция РФ не наделяет суды общей юрисдикции полномочиями осуществлять нормоконтроль в отношении нормативных актов Президента РФ¹³.

Как уже указывалось, Конституционный суд РФ в связи с нарушением прав человека и гражданина также не вправе рассматривать по жалобам граждан конституционность нормативных актов Президента РФ (статья 125 Конституции РФ). Отвечая на вопрос журнала «Государство и право» по сложившемуся положению относительно проверки законности указов Президента РФ, председатель Конституционного суда РФ М. В. Баглай отметил, что данная ситуация имеет место в связи с тем, что «законодатель имел в виду, что постепенно положение выравнивается и права человека будут регулироваться только законами»¹⁴. Думается, что такая ситуация не возникнет, так как согласно частям 1, 2 статьи 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы, обязательные для исполнения на всей территории РФ, что не-

¹² См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации “О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти” в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО “Хабаровскэнерго” // Российская газ. — 2005. — 21 июля.

¹³ Документы официально не опубликованы.

¹⁴ Председатель Конституционного суда РФ, член-корреспондент Российской академии наук М. В. Баглай отвечает на вопросы журнала «Государство и право» // Государство и право. — 1998. — № 2. — С. 7.

избежно влечет регулирование указами Президента РФ правового положения граждан. Примером тому могут служить указы Президента РФ о назначении выборов Государственной Думы (пункт «а» статьи 84 Конституции РФ). При такой ситуации с судебным нормоконтролем указов Президента РФ конституционное право граждан на обжалование в суд решений органов государственной власти действовало неполностью. С принятием ГПК РФ, в статье 27 которого к компетенции Верховного суда РФ отнесены дела об оспаривании нормативных актов Президента РФ, вопрос судебного нормоконтроля указов Президента РФ был решен.

Неоднозначна судебная практика Верховного суда РФ и по вопросу принятия к производству по первой инстанции дел об оспаривании нормативных актов, изданных органом или должностным лицом при отсутствии у него соответствующих полномочий, или не опубликованных для всеобщего сведения, либо не зарегистрированных, когда опубликование или государственная регистрация являлись обязательными.

§ 2. Судебное оспаривание нормативных актов, не обладающих юридической силой

В параграфе анализируется существующая неопределенность в понимании полномочий судов в отношении нормативных актов, не обладающих юридической силой (недействующих нормативных актов). Такие акты возможно классифицировать на (1) акты, никогда не имевшие юридической силы, и (2) акты, утратившие юридическую силу в связи с их отменой органом, принявшим нормативный акт. Анализ действующего федерального законодательства, регулирующего вопросы судебного оспаривания актов органов публичной власти, дает основания для вывода о том, что законодательством не предусмотрена возможность оспаривания нормативных решений, не обладающих юридической силой. Данный вывод находит свое подтверждение в судебной практике.

Так, Конституционный суд РФ, установив, что оспариваемое положение признано утратившим силу, прекращает производство по делу. Основанием прекращения является часть 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ»¹⁵, в

¹⁵ См.: Российская газ. — 1994. — 23 июля.

соответствии с которой производство по делу в части проверки конституционности утративших силу нормативных актов подлежит прекращению. Часть 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» предоставляет Конституционному суду РФ полномочие на прекращение дела при условии, что действием акта не нарушены конституционные права и свободы граждан. Однако факт нарушения прав относится к материальным вопросам, установление которого возможно только в процессе рассмотрения дела по существу. В отличие от Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» пункт 1.3 статьи 67 Областного закона «Об Уставном суде Свердловской области» содержит безусловное основание прекращения дела: если «акт, легитимность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела в заседании Уставного суда»¹⁶.

Из содержания части 1 статьи 251 ГПК РФ следует, что гражданин, организация вправе обратиться в суд только в случае нарушения их прав «принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом». Заявление об оспаривании нормативного правового акта не подлежит принятию к производству арбитражным судом, если в заявлении не указана дата опубликования оспариваемого акта (часть 1 статьи 193)¹⁷.

Тем не менее несмотря на ничтожность указанных актов, таковые применялись или применяются к общественным отношениям, являясь источниками возникновения прав и обязанностей, что не исключает необходимости судебной защиты нарушенных прав граждан в результате их применения.

В первую очередь при решении вопроса о принятии к производству заявления о признании незаконным нормативного правового акта суду необходимо определиться с тем, какой акт необходимо считать нормативным правовым. К сожалению, как уже указывалось выше, на сегодняшний день в федеральном законодательстве отсутствует легальное определение понятия «нормативный правовой акт». Представляется, что отчасти отсутствие легального определения понятия «нормативный правовой акт» отразилось на ситуации, анализируемой в настоя-

¹⁶ См.: Свердловский областной закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном суде Свердловской области» // Областная газ. — 1997. — 24 дек.

¹⁷ См.: Российская газ. — 2002. — 27 июля.

щей работе, поскольку отказ в осуществлении судебного нормоконтроля основывается на выводе о ненормативности того или иного акта.

- *Судебная защита от нормативных актов, никогда не имевших юридической силы*

Итак, первый вид недействующих нормативных актов — нормативные решения органов публичной власти, которые ввиду незавершенности либо нарушения процедуры их принятия и вступления в силу правовыми актами, порождающими какие-либо юридические последствия, не являются.

Неоднозначна 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. Так, 21 июня 2000 г. Верховный суд РФ, рассмотрев гражданское дело по жалобе военнослужащего войсковой части № 93836 майора В. А. Звягинцева, признал недействующими как не прошедшие государственную регистрацию и не опубликованные для всеобщего сведения Правила ношения военной формы одежды военнослужащими Вооруженных сил РФ, утвержденные приказом Министра обороны РФ № 210 от 28 марта 1997 г.¹⁸ Некоторое время спустя судья Верховного суда РФ В. Ю. Зайцев отмечает, что «по сложившейся судебной практике Верховный суд РФ принимает по первой инстанции дела об оспаривании лишь тех правовых актов, которые зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации и подписаны руководителями федеральных органов исполнительной власти (или лицами их замещающими)»¹⁹.

¹⁸ Дело В. А. Звягинцева не является единственным. См. также: Решение Верховного суда РФ от 10 ноября 1997 г. «По делу по жалобе Крючкова С. Н. о признании незаконным приказа Министерства путей сообщения РФ № 5-ц от 17 марта 1997 г.»; Решение Верховного суда РФ от 30 января 1998 г. «По делу по жалобе президента Федерации профсоюзов авиационных диспетчеров (ФПАД) России Ежова В. И. о признании незаконным приказа Федерации авиационной службы (ФАС) России № 21 от 13 февраля 1997 г.». Документы официально не опубликованы.

¹⁹ Зайцев, В. Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов. — С. 20. См. также: Жуйков, В. М. Проблемы гражданского процессуального права / В. М. Жуйков. — М., 2001. — С. 121.

Так, 28 февраля 2001 г. отсутствие государственной регистрации и неопубликование письма Министерства образования РФ от 6 июля 2000 г. № 35 55-203 ин/35-23 «О кандидатских экзаменах»²⁰ Верховный суд РФ квалифицировал в качестве основания для отказа в принятии жалобы гражданина Б. Установив, что оспариваемый акт Министерства образования РФ государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ не прошел и официально не опубликован, судья в определении об отказе в принятии жалобы пришел к выводу о том, что акт не является нормативным и соответственно не подпадает под действие статьи 116 ГПК РСФСР²¹. Заявителю было разъяснено право на обращение в районный суд²².

Вместе с тем 24 апреля 2002 г. Пленум Верховного суда РФ формулирует иную позицию. Согласно пунктам 1, 2 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 24 апреля 2002 г. № 8 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации»²³, перечисленные обстоятельства являются основанием для признания акта недействующим и не влекущим правовых последствий со дня его издания.

С принятием ГПК РФ 2002 г. появилась часть 1 статьи 251, устанавливающая, что «гражданин, организация, считающие, что *принятым и опубликованным в установленном порядке* (выделено мной. — А. Б.) нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, 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.

²⁰ Документ официально не опубликован.

²¹ В редакции Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 189-ФЗ. См.: Российская газ. — 1995. — 9 дек.

²² Документ официально не опубликован. Аналогичные примеры см.: *Жуйков, В. М.* Проблемы гражданского процессуального права. — С. 121–122.

²³ См.: Российская газ. — 2002. — 8 мая. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Пленума Верховного суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

Так, судья Верховного суда РФ С. Потапенко утверждает: в статье 251 ГПК РФ «законодателем подчеркнута, что правовой акт можно считать нормативным не только при наличии в нем содержательных признаков нормативного акта, но и при условии соблюдения его формы опубликования. Исходя из этого, нормативный правовой акт, в отличие от ненормативного, должен быть издан в установленном законом порядке, что является одним из важных формальных признаков нормативного правового акта... Правильной является высказанная в юридической литературе точка зрения, что если правовой акт не опубликован, то он не может признаваться нормативным правовым актом, применяться кем-либо и оспариваться в таком качестве»²⁴.

Интересно, что другой судья Верховного суда РФ, В. Ю. Зайцев, будучи соавтором «Комментария к Гражданскому процессуальному кодексу РФ», относительно формулировки части 1 статьи 251 ГПК РФ пишет следующее: «...отсутствие публикации не дает оснований для отказа в принятии заявления об оспаривании вступившего в силу нормативного акта, а может лишь явиться одним из оснований для признания данного акта недействующим»²⁵.

Неоднозначная интерпретация законодательства Верховным судом РФ затрудняет защиту гражданами нарушенных нормативными актами прав. Так, Верховный суд РФ отказался проверять законность письма Министерства образования РФ от 6 июля 2000 г. № 35 55-203 ин /35-23 «О кандидатских экзаменах», в связи с чем аспиранты, поступившие в аспирантуру в 1998 г., в нарушение пункта 44 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в РФ, утвержденного приказом Министерства образования РФ от 27 марта 1998 г. № 814²⁶, были вынуждены дважды сдавать кандидатский экзамен по специальности.

21 августа 2002 г. аналогичную позицию занял Свердловский областной суд, рассматривая по жалобе С. И. Беляева законность за-

²⁴ *Потапенко, С.* Разграничение нормативных и ненормативных актов / С. Потапенко // Российская юстиция. — 2003. — № 6. — С. 31.

²⁵ Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. — М.: Юристъ, 2003. — С. 474.

²⁶ См.: Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 1998. — 24 авг.

крепленных в пункте 5 статьи 39 Закона Свердловской области от 13 апреля 1995 г. № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Свердловской области»²⁷ полномочий главы муниципального образования в случае несогласия с решением представительного органа местного самоуправления обжаловать его в суд. Позиция суда состоит в том, что не подлежит оспариванию в судебном порядке нормативный акт представительного органа местного самоуправления, не вступивший в законную силу как не порождающий каких-либо правовых последствий, не влекущий нарушения чьих-либо прав и охраняемых законом интересов. Следовательно, глава муниципального образования не вправе в случае несогласия с решением представительного органа местного самоуправления обжаловать его в суд²⁸.

Тем не менее обращения граждан в суд говорят о применении к общественным отношениям не вступивших в законную силу нормативных правовых актов, что неизбежно влечет нарушение прав и требует судебной защиты.

В соответствии с высказанными точками зрения можно выделить два предлагаемых авторами способа защиты:

1. Обращение в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК²⁹.

2. Обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК РФ, согласно которой отсутствие опубликования акта или другие нарушения порядка его принятия будут являться основаниями для удовлетворения заявленного требования³⁰.

Возможно предложить и третий вариант решения проблемы. Полагаем, что необоснованно будет признание нормативного акта не действующим в случае, когда акт не приобрел юридической силы

²⁷ См.: Вестн. Свердловской Областной Думы. — 1995. — № 8.

²⁸ См.: Конституция России: 10 лет применения. — С. 112–121.

²⁹ См.: *Потапенко, С.* Разграничение нормативных и ненормативных актов. — С. 31.

³⁰ 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.

вследствие незавершения (несоблюдения) процедуры его принятия. Думается, следует предусмотреть специальную административно-процессуальную форму судебной защиты прав граждан, способную оказать юридическое воздействие на органы публичной власти, незаконно принимающие и применяющие нормативные акты, не обладающие юридической силой. Безусловно существование права обжалования в районный суд действий органа, применившего акт. Однако такое решение суда не будет иметь силы общеобязательности. Недействующий акт мог применяться как полноценный нормативный акт в отношении всех субъектов, подпадающих под его действие, не исключено применение данного акта и в отношении тех, кто не обратился в суд. В связи с этим необходимо общеобязательное решение суда, констатирующее факт незаконности применения к общественным отношениям недействующего нормативного акта.

Предлагаем закрепление в проекте закона «Об административном судопроизводстве» процедуры, аналогичной процедуре особого производства по установлению фактов, имеющих юридическое значение, так как гражданин лишен возможности в ином порядке получить документ, удостоверяющий факт ничтожности нормативного акта (статья 265 ГПК РФ). В приведенном выше примере аспиранты, на которых была возложена обязанность повторной сдачи кандидатского экзамена, с полученным решением Верховного суда РФ о признании факта ничтожности письма Министерства образования РФ от 6 июля 2000 г. № 35 55-203 ин /35-23 «О кандидатских экзаменах» смогли бы обратиться к ректору высшего учебного заведения с заявлением о незаконности назначения повторной сдачи кандидатского экзамена.

Представляется возможным предложить альтернативный способ судебной защиты прав. Как показывает практика, при обращении в суд в порядке статьи 251 ГПК РФ с заявлением об оспаривании неопубликованного нормативного акта суд выносит определение об отказе в принятии заявления на основании пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ («Заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке»). В мотивировочной части данного определения суд подтверждает, что данный нормативный акт опубликован не был либо был нарушен порядок принятия акта иным образом. Данный факт, установленный судом

по спору между гражданином и органом государственной власти, становится преюдициальным и может быть использован гражданином (организацией) с целью защиты своих прав на основании конституционного положения, согласно которому неопубликованные акты применению не подлежат (часть 3 статьи 15 Конституции РФ). Данный способ защиты успешно используется при обращении в Конституционный суд РФ, когда в случае, если аналогичная правовая ситуация уже была разрешена в постановлении по существу, Конституционный суд РФ выносит определение об отказе в рассмотрении заявления с так называемым «положительным» для заявителя содержанием³¹.

- *Судебная защита от актов, утративших юридическую силу в связи с отменой этих актов принявшим их органом*

Второй вид недействующих нормативных правовых актов — акты, утратившие юридическую силу источника права в связи с отменой этих актов принявшим их органом. Судебная практика оспаривания законности данных актов также не является постоянной. Первоначально Верховный суд РФ рассматривал законность нормативных актов, отмененных до даты судебного заседания принявшим их органом, с вынесением решения о признании незаконными нормативных актов с момента их принятия. Позиция Верховного суда РФ заключалась в следующем. Признание судом нормативного акта незаконным влечет признание этого акта не действующим со дня его принятия. Вывод суда в резолютивной части решения об удовлетворении заявления (жалобы) о признании нормативного акта недействительным по мотивам противоречия его закону означает, что оспоренный нормативный акт не порождает (не влечет) правовых последствий со

³¹ См., например, Определение Конституционного суда РФ от 22 апреля 2004 г. по жалобе общественного благотворительного учреждения «Институт общественных проблем “Единая Европа”» на нарушение конституционных прав и свобод граждан статьями 255 и 258 Гражданского процессуального кодекса РФ и статьями 2 и 5 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в котором указывалось на уже разрешенное ранее дело, установившего, что объединения граждан (юридические лица) обладают правом на подачу в суд заявлений об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, государственных или муниципальных служащих и предполагают обязанность суда рассмотреть такое заявление по существу.

дня издания и не подлежит применению, утратив юридическую силу, что также указывалось в резолютивной части решения суда³². Так, Верховный суд РФ в решении от 5 января 1998 г. «По жалобе президента Федерации профсоюзов авиационных диспетчеров России на приказ Федеральной авиационной службы России № 176 от 27 августа 1997 г.» указал, что факт отмены государственным органом нормативного акта (до вынесения решения Верховным судом РФ) сам по себе не может служить основанием для отказа в признании обжалованного нормативного акта незаконным, поскольку нормативный акт был направлен для исполнения после момента принятия и до момента отмены, и признан данный нормативный правовой акт незаконным (недействующим) со дня его издания³³. Приведенная позиция Верховного суда РФ в полной мере соответствует цели осуществления судебной власти — не только предотвращать будущие (возможные) нарушения, но и восстанавливать уже нарушенные права. «Чтобы полностью устранить допущенные нарушения прав и свобод гражданина, суду необходимо указать в резолютивной части решения на то, что нормативно-правовой акт является не порождающим правовые последствия с момента принятия»³⁴. Таким образом, несмотря на пробел в правовом регулировании вопроса о юридической силе решений судов по делам о признании нормативного акта незаконным,

³² См.: пункт 17 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 11 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» (см.: Бюл. ВС РФ. — 1994. — № 3; в ред. Постановления Пленума Верховного суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10 см.: Бюл. ВС РФ. — 1997. — № 1); Постановление Пленума Верховного суда, РФ от 27 апреля 1993 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» (см.: Сборник постановлений Пленума Верховного суда Российской Федерации. — М.: Юрид. лит., 1994; в ред. Постановления Пленума Верховного суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 11, с изм. и доп., внесенными Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10, абзац 2 пункта 9, см.: Бюл. ВС РФ. — 1997. — № 1; данная редакция фактически не действует в связи с внесением в нее изменений, см.: Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюл. ВС РФ. — № 3. — 2003).

³³ Документ официально не опубликован.

³⁴ *Изварина, А. Ф.* Специфика судебных решений по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов / А. Ф. Изварина // Юридический вестн. — 1999. — № 3. — С. 44.

суды в мотивировочной части решения признавали незаконный нормативный акт не действующим с момента его издания, другими словами, аннулировали.

Представляется, что в связи с принятием Постановления Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ»³⁵ Верховный суд РФ сделал однозначный вывод, что исходя из *смысла содержания* Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ), 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 пресечения³⁶.

Указанная 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. В период с 13 августа 1999 г. по 16 января 2001 г. Верховный суд РФ прекратил производство по шести делам о признании незаконными нормативных актов МВД РФ. Ни в одном из случаев прекращения производства по делу Верховный суд РФ не сослался на конкретную норму закона, устанавливающую, что нормативный акт, прекративший свое действие до рассмотрения его в суде, не подлежит рассмотрению, ограничившись лишь общими фразами: «исходя из смысла содержания закона», «по смыслу закона», «в соответствии с законом», «согласно действующему законодательству», «согласно законодательству РФ»³⁷.

Так, 19 октября 1999 г. было прекращено производство по делу по жалобе М. А. Морозова о признании недействительным пункта 22 Инструкции о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику милиции, а также ущерба, причи-

³⁵ См.: СЗ РФ. — 1998. — № 25. — Ст. 3004.

³⁶ См.: Решения Верховного суда РФ по вопросам деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1999–2001 гг.). — С. 86–87, 95–103, 145–147.

³⁷ См.: Там же.

ненного имуществу сотрудника милиции, утвержденной приказом МВД РФ от 31 мая 1993 г. № 260³⁸ (в редакции приказа МВД РФ от 25 января 1994 г. № 25³⁹). МВД РФ был издан новый приказ, от 15 октября 1999 г. № 805⁴⁰. 15 декабря 1999 г. прекратилось производство по делу по жалобе И. В. Панченко о признании незаконным пункта 1.7 приказа МВД РФ от 31 июля 1995 г. № 292 «О внесении изменений и дополнений в нормативные акты МВД РФ»⁴¹, устанавливающего основания приостановления выплаты денежного довольствия сотрудникам милиции. Также 15 декабря 1999 г. прекращено дело по жалобе А. Р. Резе о признании незаконным пункта 13.8 Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД РФ № 300 от 25 июня 1993 г.⁴² Оспариваемые положения последних двух приказов утратили силу в соответствии с приказом МВД РФ от 14 декабря 1999 г. № 1037⁴³.

16 января 2001 г. Верховный суд РФ прекратил производство по жалобе Д. Г. Мурашева о признании незаконным абзаца 2 пункта 6, пунктов 19 и 20 в части слов «увольнение по болезни» Инструкции о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику органов внутренних дел, а также ущерба, причиненного имуществу сотрудника органов внутренних дел или его близких, утвержденной приказом МВД РФ от 15 октября 1999 г. № 805⁴⁴. Приказом МВД РФ от 11 января 2001 г. № 10⁴⁵ в оспариваемые заявителем положения инструкции внесены изменения и дополнения, предусматривающие возможность выплаты единовременного пособия в размере пятилетнего денежного содержания при увольнении сотрудника из органов внутренних дел по ограниченному состо-

³⁸ См.: Российские вести. — 1993. — 8 июля. — № 129.

³⁹ См.: Бюл. нормативных актов министерств и ведомств РФ. — 1994. — № 6.

⁴⁰ Данный документ не был опубликован на момент прекращения производства по делу. См.: Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 1999. — № 43.

⁴¹ Документ не опубликован.

⁴² То же.

⁴³ То же.

⁴⁴ См.: Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 1999. — № 43.

⁴⁵ См.: Там же. — 2001. — № 5.

янию здоровья в случае получения им телесного повреждения при прохождении службы.

Как следует из приведенных примеров, изменения в оспариваемые нормативные акты МВД РФ вносились за 1, 4 и 5 дней до даты судебного заседания, а сами нормативные акты о внесении изменений не публиковались вообще либо публиковались спустя несколько недель после вынесения решения Верховным судом РФ. Об этом В. В. Черников пишет: «Только *своевременное* издание приказов о признании оспариваемых нормативных актов утратившими силу *позволило* прекратить производство еще по трем жалобам о признании незаконными четырех приказов МВД РФ как не прошедших государственную регистрацию (выделено мной. — А. Б.)»⁴⁶.

Рассмотрим практику прекращения дел Верховным судом РФ по ходатайствам МВД РФ в связи с отменой оспариваемых положений нормативных актов с точки зрения конституционного права граждан на судебную защиту от неправомερных действий органов публичной власти. В соответствии с оспоренным Д. Г. Мурашевым приказом МВД РФ ни заявитель, ни иные сотрудники милиции в период с 15 октября 1999 г. по 11 января 2001 г. не имели права на получение единовременного пособия в размере пятилетнего денежного содержания при увольнении по ограниченному состоянию здоровья в случае получения телесного повреждения при прохождении службы. В соответствии со статьей 46 Конституции РФ Д. Г. Мурашев имеет право на обжалование приказа МВД РФ от 15 октября 1999 г., повлекшего нарушение его прав, независимо от того, прекратилось ли нарушение его прав на момент рассмотрения дела в суде.

Рассмотрение жалобы заявителя по существу влечет решение вопроса о законности действий министра внутренних дел в части издания оспариваемого приказа, а в случае признания таких действий незаконными — решение вопроса об ответственности за издание приказа, не соответствующего российскому законодательству. Более того, только решение суда о признании оспоренного нормативного акта не соответствующим закону с момента его принятия (аннулирование) может стать основанием возникновения обязанности МВД РФ по выплате единовременного пособия в размере пятилетнего денежного

⁴⁶ Решения Верховного суда РФ по вопросам деятельности органов внутренних дел РФ (1999–2001 гг.). — С. 17.

содержания при увольнении по ограниченному состоянию здоровья в случае телесного повреждения при прохождении службы всем сотрудникам МВД, не получившим такового с 15 октября 1999 г. по 11 января 2001 г. В случае же отмены нормативного акта МВД РФ ни одно из указанных правовых последствий не возникает. Безусловно существование другого варианта восстановления нарушенных прав — обращение в районный суд, который может признать действия незаконными, основанными на отмененном впоследствии нормативном акте, не применив такового. Но, «поскольку речь идет в том числе и об актах федеральных органов государственной власти, не каждый районный судья на это решится. А поскольку акт был отменен, но не в связи с тем, что он незаконный, процедура “неприменимости” существенно затрудняется»⁴⁷. Таким образом, только решения суда, обладающие силой источника права, исключающие из системы права незаконные нормы с момента их принятия, позволяют полностью восстановить нарушенные права граждан, привлечь виновных к ответственности, предусмотренной законом.

По меньшей мере положения шести приказов МВД должны были быть исключены решениями Верховного суда РФ из системы норм административного права как незаконные с момента их принятия. Существенное различие правовых последствий отмены нормативного акта и признания его незаконным отмечено Пленумом Верховного суда РФ⁴⁸.

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. Отли-

⁴⁷ См.: Хазанов, С. Д. Административная юстиция в России: нерешенные вопросы / С. Д. Хазанов // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. — М.: Статут, 2002. — С. 148.

⁴⁸ См.: пункт 17 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомερные действия, нарушающие права и свободы граждан» (в ред. постановлений Пленума Верховного суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10, от 25 мая 2000 г. № 19); пункт 9 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 27 апреля 1993 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» (в ред. Постановления Пленума Верховного суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 11, с изм. и доп., внесенными постановлениями Пленума Верховного суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10, от 25 мая 2000 № 19).

чие состоит лишь в том, что основание прекращения производства по делу в связи с утратой нормативным актом силы (отменой) закреплено на уровне федерального конституционного закона и закона субъекта РФ.

Так, Конституционный суд РФ, установив, что Положение о едином порядке рассмотрения вопросов прописки и выписки населения в Москве и Московской области, утвержденное Постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 3 мая 1995 г. № 393-14, которым установлен исчерпывающий перечень подлежащих прописке в Москве и Московской области категорий граждан, Постановлением Москвы и Правительства Московской области от 26 декабря 1995 г. № 1030-43 признано утратившим силу, в этой части прекратил производство по делу. Основанием прекращения явилась часть 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ», в соответствии с которой производство по делу в части проверки конституционности утративших силу нормативных актов подлежит прекращению⁴⁹. Часть 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» предоставляет Конституционному суду РФ полномочие на прекращение дела при условии, если действием акта не были нарушены конституционные права и свободы граждан. Однако в данном деле Конституционный суд РФ и не устанавливал факт нарушения прав граждан. Факт нарушения прав относится к материальным вопросам и может быть установлен только в процессе рассмотрения дела по существу, поэтому данный факт не может служить основанием прекращения производства по делу. В дальнейшем Конституционный суд РФ разработал правовую позицию, согласно которой «по смыслу статей 96, 97 и части второй статьи 43 названного закона, в целях защиты конституционных прав и свобод граждан возможна проверка конституционности закона, отмененного или утратившего силу, но при наличии двух обязательных условий — если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, нарушены конституцион-

⁴⁹ См.: Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. — 1996. — № 15. — Ст. 1909.

ные права гражданина и если производство по жалобе гражданина начато до момента утраты силы или отмены оспариваемого им закона»⁵⁰.

В отличие от Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» пункт 1.3 статьи 67 Областного закона «Об Уставном суде Свердловской области» содержит безусловное основание прекращения дела, если «акт, легитимность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела в заседании Уставного суда». Так, 29 июня 2001 г. Уставный суд Свердловской области рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке соответствия Уставу Свердловской области пункта 6 постановления главы города Екатеринбурга от 22 июня 2000 г. № 658 «Об утверждении Положения о ликвидации металлических гаражей на территории муниципального образования “город Екатеринбург” и пункта 1.4 Положения о ликвидации металлических гаражей на территории муниципального образования “город Екатеринбург”, утвержденное постановлением главы города Екатеринбурга от 22 июня 2000 г. № 658». В заседании было установлено, что в ходе подготовки дела к слушанию постановлением главы города Екатеринбурга от 25 июня 2001 г. № 693 был отменен пункт 6 постановления от 22 июня 2000 г. № 693, устанавливающий обязанность администрации районов при формировании списков членов организующихся гаражно-строительных или гаражно-эксплуатационных кооперативов включать в них только граждан, имеющих автотранспортные средства и не имеющих или ликвидировавших металлические гаражи, чем устанавливалось ограничение прав граждан на вступление в кооператив в зависимости от материального положения. В связи с этим Уставный суд Свердловской области на основании пункта 1.3 статьи 67 Областного закона «Об Уставном суде Свердловской области» пришел к выводу, что производство по делу в этой части подлежит прекращению. «Определениями Уставного суда (Свердловской области. — А. Б.) от 10 июля и 5 сентября 2001 г. прекращено производство по запросам граждан А. Соболевой и Е. Черепановой в связи с тем, что в период подготовки дела к слушанию в одном случае был изменен оспариваемый нормативный акт, в другом — выяв-

⁵⁰ Определение Конституционного суда РФ от 20 ноября 1998 г. № 158-О. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ksrf.ru>

лена неподведомственность дела Уставному суду»⁵¹. Таким образом, на уровне федерального конституционного и областного законов устанавливаются случаи, когда государственные и муниципальные органы и их должностные лица избегают наступления ответственности. В дальнейшем, в частности, глава г. Екатеринбурга неоднократно избегал судебных разбирательств в Уставном суде Свердловской области, отменяя спорный нормативный акт в период после принятия судом дела к производству.

В юридической литературе предлагаются проекты двух модельных федеральных конституционных законов: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном суде РФ”» и «Об уставном суде субъекта РФ» с отличающимися от действующих формулировками норм о прекращении производства по делу. Так, часть 3 статьи 42 («Отказ в принятии обращения к рассмотрению») проекта модельного закона «Об уставном суде субъекта РФ» содержит формулировку, аналогичную формулировке части 2 статьи 43 действующего Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ»⁵², с чем согласиться невозможно по причине процессуального характера вопроса о нарушении прав, требующего своего разрешения при рассмотрении дела по существу. В проекте Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном суде РФ”» предлагается часть 2 статьи 43 изложить в новой редакции: «В случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным судом Российской Федерации производство не может быть прекращено, если сторона-заявитель возражает против прекращения дела по этому основанию»⁵³. С указанной формулировкой нормы также невозможно согласиться, поскольку в случае оспаривания законности нормативного акта суд решает вопрос о нарушении им прав не только заявителем,

⁵¹ Боброва, В. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в 2001 году / В. Боброва // Российская юстиция. — 2002. — № 6. — С. 70.

⁵² См.: Правовой акт о статусе уставного суда субъекта Российской Федерации // Журн. российского права. — 2000. — № 1. — С. 135.

⁵³ Колбая, Г. Н. Закон о Конституционном суде: ухудшить нельзя, улучшить! / Г. Н. Колбая // Журн. российского права. — 1998. — № 3. — С. 96.

ля, но и неопределенного круга лиц. Поэтому прекращение начатого производства по делу по заявлению только лица, участвующего в деле, недопустимо ввиду публичного характера рассматриваемого спора.

Позицию о необходимости различать правовые последствия отмены и аннулирования нормативного акта можно найти и в доктрине административного права. Так, Д. Галлиган, описывая систему судебных решений, имеющих в распоряжении западных судов при пересмотре административного действия, выделяет такую меру, как аннулирование действия, наиболее часто используемую при судебном надзоре, которая представляет собой приказ суда, объявляющего административное действие незаконным и не имеющим юридической силы⁵⁴. Д. Галлиган отмечает два вопроса, которые могут возникнуть при аннулировании административного действия: во-первых, с какого момента действие является аннулированным — с момента его осуществления или с момента принятия судебного решения; и, во-вторых, если действие незаконно с самого начала, сохраняются ли при этом юридические права и обязанности, возникшие из предположения, что данное административное действие законно?⁵⁵ Ответ на оба вопроса дается следующий: приказ об аннулировании является признанием незаконности административного действия с момента его осуществления, из чего следует, что действие никогда не имело законной силы⁵⁶.

По сути, такого же мнения придерживается Ю. Н. Стариков, рассматривая этот вопрос с процессуальной точки зрения. Он высказывается о недопустимости прекращения производства по жалобе в случае признания органом управления или должностным лицом обоснованности заявленных гражданином требований, предлагая оценивать такое признание как одно из доказательств по делу и выносить решение с учетом выясненных обстоятельств по делу⁵⁷. Представляется, что отмену нормативного акта органом, его принявшим, в процессе подготовки к судебному заседанию суд должен оценивать как при-

⁵⁴ См.: Галлиган, Д. и др. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. — М.: Юрист, 2002. — С. 344–345.

⁵⁵ См.: Там же. — С. 345–346.

⁵⁶ См.: Там же.

⁵⁷ См.: Стариков, Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории / Ю. Н. Стариков. — Воронеж, 1998. — С. 91.

знание государственным органом или должностным лицом обоснованности заявленных гражданином требований и выносить решения по существу с учетом других обстоятельств по делу. За признание нормативного акта незаконным и не действующим со дня издания выступает А. Ф. Изварина в связи с тем, что «незаконные акты применялись, затронули интересы гражданина, и он за защитой обратился в суд»⁵⁸.

Вывод о необходимости признания нормативных актов незаконными с момента их принятия косвенно выводится и из правовой позиции Верховного суда РФ о неприменимости к жалобам о признании незаконными нормативных актов сроков исковой давности. Считается, что «обращение в суд с жалобой по истечении трехмесячного срока с момента вступления в силу нормативного правового акта не может служить основанием к отказу в удовлетворении жалобы о признании этого акта незаконным, поскольку нормативный правовой акт содержит правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»⁵⁹.

Необходимость аннулирования незаконной нормы права вытекает из нормативности акта. В связи с тем, что нормативный акт содержит правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение, а круг лиц, на которых распространяется нормативный акт, не определен, права граждан могут нарушаться неоднократно, круг пострадавших лиц не ограничивается тем (теми), кто обратился в суд. 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). Если пойти от противного и предположить, что суд вправе признать нормативный акт не соответствующим закону только с момента вступления в силу решения суда, то неизбежно напрашивается вывод, что один и тот же акт является законным с мо-

⁵⁸ Изварина, А. Ф. Специфика судебных решений по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов. — С. 46.

⁵⁹ Зайцев, В. Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов. — С. 22.

мента его принятия до момента вынесения решения суда и незаконным после принятия решения суда.

Как уже указывалось в работе ранее, 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 не действующим со дня его принятия (аннулирует) или с иного указанного судом времени.

Практика Европейского суда по правам человека также неоднозначна. Например, в деле X. против Дании⁶⁰ заявитель жаловался, что законодательство Дании не разрешало биологическому отцу, не состоящему в браке с матерью ребенка, оформить опеку над своим ребенком без согласия матери. В процессе рассмотрения дела законодательство Дании было приведено в соответствие с требованиями соблюдения прав отца. Европейская комиссия по правам человека, указав на изменение законодательства, отказалась признать заявителя пострадавшим и отказала в удовлетворении требований. Необходимо отметить, что данное решение стало предметом критики как не рассматривавшее по существу вопрос о нарушении Европейской конвенции со стороны Дании. В частности, высказывалось мнение, что комиссия должна была рассмотреть вопрос нарушения по существу, несмотря на состоявшееся изменение законодательства, и тем самым разрешить вопрос, представляющий «общий» интерес⁶¹.

Однако существует и более поздний пример судебной практики Европейского суда. Так, 30 октября 2003 г. Европейский суд по правам человека в деле Ганчи против Италии⁶², установив нарушение пункта 1 статьи 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод,

⁶⁰ См.: X. v. Denmark, № 7658/76 (решение о приемлемости дела), 15 DR 128 (1978); См. также: Pitarque v. Spain, № 13420/87, от 7 сент. 1989 г. (решение о приемлемости дела). Цит. по: Harris, D. J. et al. Law of the European Convention on Human Rights / D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick. — Dublin; Edinburgh: Butterworths, 1995. — P. 636.

⁶¹ Harris, D. J. et al. Law of the European Convention on Human Rights. — P. 636.

⁶² См.: Ganci v. Italy, № 41576/98, от 30 окт. 2003 (решение по существу).

вынес решение в пользу заявителя в связи с тем, что власти Италии четыре раза отказывали заключенному в судебной защите на том основании, что оспариваемые заявителем акты к моменту рассмотрения их в суде утрачивали силу.

Европейская конвенция Россией ратифицирована⁶³. Соответственно и судебная практика Европейского суда по применению Конвенции имеет силу большую, чем национальное право, на основании части 4 статьи 15 Конституции РФ. Описанная выше российская судебная практика фактически противоречит части 1 статьи 6 Европейской конвенции. Обязанность властей России — соблюдать международные обязательства, что требует приведения судебной практики и законодательства в соответствие с европейскими стандартами.

Следует более подробно изучить практику Европейского суда по существующей проблеме с целью детального выяснения обязательств Российской Федерации, закрепленных в Европейской конвенции (статья 6 «Право на справедливое судебное разбирательство», статья 13 «Право на эффективное средство правовой защиты»). Это поможет избежать массового нарушения прав на доступ к правосудию в отношении граждан, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а соответственно и решений Европейского суда против Российской Федерации, негативно сказывающихся на ее международном авторитете. Также необходимо 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»⁶⁴, расширив список решений, принятых иными судами, осуществляющими судебный нормоконтроль.

Итак, в очередной раз обнаруживается необходимость различать правовые последствия отмены и аннулирования нормативного акта. Вопрос о моменте утраты юридической силы оспоренным нормативным актом имеет юридическое значение и при решении проблемы

⁶³ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // СЗ РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1514.

⁶⁴ См.: Несмеянова, С. Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в РФ: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / С. Э. Несмеянова. — Екатеринбург, 2004. — С. 9.

защиты прав граждан и организаций от недействующих нормативных актов.

Практика судебного нормоконтроля убеждает в необходимости законодательного закрепления административно-процессуальной формы судебной защиты прав граждан, нарушенных применением нормативных правовых актов, не обладающих юридической силой. Способ судебной защиты зависит от того, обладал ли нормативный акт юридической силой на момент его применения в отношении гражданина, обратившегося в суд за судебной защитой, и соответственно выражается либо в признании нормативного акта незаконным с момента вступления его в силу до момента отмены принявшим его органом, либо в признании факта ничтожности нормативного акта в связи с несоблюдением формальной процедуры принятия. Рассмотренные примеры судебной практики показывают, что гражданская процессуальная форма не в полной мере справляется с поставленной перед судебной властью задачей осуществления нормоконтроля, защиты прав граждан от недействующих нормативных правовых актов.

В законодательном акте, регулирующем порядок осуществления административного судопроизводства, необходимо закрепить норму, согласно которой 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.

Представляется необходимым исключить часть 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде РФ» и пункт 1.3 статьи 67 Областного закона «Об Уставном суде Свердловской области», допускающие прекращение производства по делу в случае отмены нормативного акта органом, его принявшим.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

- Манифест от 15 декабря 1763 // ПСЗ. — № 11989.
 Указ от 18 декабря 1773 г. // ПСЗ. — № 14086.
 Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны. — 2-е изд. — СПб.: Изд-во Гос. канцелярий, 1867. — Ч. 2.
 Декрет о суде от 24 ноября 1917 г. // СУ. — № 4. — Ст. 50.
 Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве // СУ РСФСР. — 1918. — № 76, 77. — Ст. 118.
 Декрет СНК РСФСР от 4 января 1919 г. «Об освобождении от воинской обязанности по религиозным убеждениям» // СУ РСФСР. — 1919. — № 17. — Ст. 192.
 Декрет от 3 января 1921 г. «О реквизициях и конфискациях» // СУ РСФСР. — 1921. — № 5. — Ст. 37.
 Конституция СССР 1924 г.
 Конституция СССР 1936 г.
 Постановление ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан» // СЗ СССР. — 1937. — № 30. — Ст. 120.
 Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик, утвержденные Законом СССР от 25 декабря 1958 г. // Ведомости ВС СССР. — 1959. — № 1. — Ст. 12.
 Указ Президиума Верховного совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости ВС СССР. — 1961. — № 35. — Ст. 368.
 Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Законом СССР от 8 декабря 1961 г. // Ведомости ВС СССР. — 1961. — № 50. — Ст. 526.
 Указ Президиума Верховного совета РСФСР от 19 июня 1968 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования

- транспортными средствами» // Ведомости ВС РСФСР. — 1968. — № 26. — Ст. 1009.
 Конституция СССР 1977 г.
 Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости ВС РСФСР. — 1984. — № 27. — Ст. 909.
 Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» (с изменениями от 20. 10. 1987 г.) // Ведомости ВС СССР. — 1987. — № 26. — Ст. 388; № 42. — Ст. 692.
 Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 179-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости СНД и ВС СССР. — 1989. — № 20. — Ст. 416.
 Закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. — 1989. — № 29. — Ст. 572.
 Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 13 сентября 1990 г. № 2-4 «Об Указе Президента СССР от 20 апреля 1990 г. “О регламентации проведения массовых мероприятий на территории Москвы в пределах Садового Кольца”» // Вестн. ВС СССР. — 1991. — № 1.
 Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 26 октября 1990 г. № 11 (2¹) «О законодательстве по вопросам прописки граждан» // Вестн. ВС СССР. — 1991. — № 2.
 Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. № 26 (2¹) «О разрешительном порядке прописки граждан» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. — 1991. — № 47. — Ст. 1004.
 Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1990. — № 29. — Ст. 395.
 Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1599-1 «О Конституционном суде РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 30. — Ст. 1017.
 Федеральный закон «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Российская газ. — 1998. — 18 февр.
 Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Российская газ. — 1992. — 20 марта.
 Закон РФ от 21 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 20. — Ст. 1084.

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 685.

Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном суде РФ» // САПП РФ. — 1993. — № 41.

Конституция РФ 1993 г. // Российская газ. — 1993. — 25 дек.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде РФ» // Российская газ. — 1994. — 23 июля.

Закон РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» // Российская газ. — 1993. — 15 июля.

Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» // Российская газ. — 1995. — 20 апр.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 05.05.1995 № 70-ФЗ // Российская газ. — 1995. — 16 мая.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газ. — 1995. — 1 сент.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Российская газ. — 1995. — 26 дек.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ» // СЗ РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.

Свердловский областной закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном суде Свердловской области» // Областная газ. — 1997. — 24 дек.

Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. — 1997. — № 33. — Ст. 3895.

Письмо Российской государственной пробирной палаты Министерства финансов РФ от 29 октября 1997 г. № 80-073-817/1298 «О внесении изменений в информационное письмо от 30. 06. 97 № 80-073-817/746». (Официально не опубликовано.)

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» // Российская газ. — 1997. — 23 дек.

Постановление Правительства РФ от 3 июня 1998 г. № 559 «О внесении изменений в Правила сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 831» // Российская газ. — 1998. — 16 июня.

Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // СЗ РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1514.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» // Российская газ. — 1999. — 30 июня.

Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. «О военных судах РФ» // Российская газ. — 1999. — 29 июня.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Российская газ. — 1999. — 19 окт.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская газ. — 2001. — 31 дек.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24. 07. 2002 г. // Российская газ. — 2002. — 27 июля.

Гражданский процессуальный кодекс РФ // СЗ РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» // Сб. постановлений Пленума Верховного суда Российской Федерации. — М.: Юрид. лит., 1994.

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 11 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» // Бюл. ВС РФ. — 1994. — № 3.

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10 «Об изменении и дополнении некоторых постановлений Пленума Верховного суда Российской Федерации» // Бюл. ВС РФ. — 1997. — № 1.

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации» // Российская газ. — 2000. — 1 июня.

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 24 апреля 2002 г. № 8 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации» // Российская газ. — 2002. — 8 мая.

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в дей-

ствие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюл. ВС РФ. — № 3. — 2003.

Постановление Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 599 «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2002. — № 34. — Ст. 3294.

Судебные постановления

Постановление Конституционного суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. — 1996. — № 15. — Ст. 1909.

Постановление Конституционного суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. “О федеральных органах налоговой полиции”» // Российская газ. — 1996. — 26 дек.

Постановление Конституционного суда РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса РФ в связи с запросом Новгородского областного суда» // Вестн. Конституционного суда РФ. — 1997. — № 4.

Решение Верховного суда РФ от 10 ноября 1997 г. по делу по жалобе С. Н. Крючкова о признании незаконным приказа Министерства путей сообщения РФ № 5-ц от 17 марта 1997 г. (Официально не опубликовано.)

Решение Верховного суда РФ от 5 января 1998 г. по жалобе президента Федерации профсоюзов авиационных диспетчеров России на приказ Федеральной авиационной службы России № 176 от 27 августа 1997 г. (Официально не опубликован.)

Постановление Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей 1 и 3 статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 г. “О порядке выезда из РФ и въезда в РФ” в связи с жалобой А. Я. Аванова» // Российская газ. — 1998. — 29 янв.

Решение Верховного суда РФ от 30 января 1998 г. по делу по жалобе президента Федерации профсоюзов авиационных диспетчеров России на приказ Федерации авиационной службы России № 21 от 13 февраля 1997 г. (Официально не опубликовано.)

Постановление Конституционного суда РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713» // Российская газ. — 1998. — 10 февр.

Постановление Конституционного суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. “О правовом положении иностранных граждан в СССР” в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Российская газ. — 1998. — 3 марта.

Постановление Конституционного суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса РФ, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гагловой и А. Б. Пестрякова» // СЗ РФ. — 1998. — № 12. — Ст. 1458.

Решение Верховного суда РФ от 13 марта 1998 г. по жалобе В. Ю. Минина о признании незаконным пункта 41 Постановления Правительства РФ № 831 от 8 июля 1997 г. «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений». (Официально не опубликовано.)

Постановление Конституционного суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона РФ от 18 июня 1993 г. “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СЗ РФ. — 1998. — № 20. — Ст. 2173.

Постановление Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» // СЗ РФ. — 1998. — № 25. — Ст. 3004.

Определение Конституционного суда РФ от 20 ноября 1998 г. № 158-О по жалобе ТОО ПКФ «Рождество» на нарушение конституционных прав и свобод нормой пункта «а» статьи 1 Федерального закона «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования на 1997 г.» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ksrf.ru>

Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 г., на 2004 г. и на 2005 г. и Постановления Правительства Российской Федерации “О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти” в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО “Хабаровскэнерго”» // Российская газ. — 2005. — 21 июля.

Решение Верховного суда РФ от 20 июля 1998 г. по делу по жалобе А. И. Иноземцева о признании незаконными пунктов 2.5 в части указания «на срок до 3-х месяцев», 3.1 в части указания «не более чем на 3-х месячный срок», 7.7, 2.9 в части слов «один экземпляр адресного листка прибытия по форме № 2 остается в паспортно-визовой службе для осуществления контроля за выездом гражданина, которому отказано в регистрации по месту пребывания, а остальные 2 экземпляра уничтожаются», 4.12 в части слов «адресные листки прибытия по форме № 2 остаются в паспортно-визовой службе для осуществления контроля за выездом граждан, которым отказано в регистрации», 3, 6.1, 6.2, 12 и 16.3 Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденной приказом МВД России от 23 октября 1995 г. № 393 с изменениями и дополнениями, внесенными приказом МВД России от 15 сентября 1997 г. № 600, а также 2.3 Рекомендаций по применению Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета органами местного самоуправления (приложение № 32 к Инструкции о применении Правил регистрации). (Официально не опубликовано.)

Решение Верховного суда РФ от 13 августа 1998 г. по делу по жалобе О. В. Бадрак и С. И. Беляева о признании незаконными пунктов 4, 6, 15, 32 и 37 Правил пребывания иностранных граждан в СССР, утвержденных Постановлением Кабинета министров СССР от 26 апреля 1991 г. № 212. (Официально не опубликовано.)

Определение Верховного суда РФ от 23 марта 1999 г. об отказе в принятии жалобы Д. В. Петухова о признании незаконным пп. «ж» п. 3 Приложения № 1 к Положению о порядке установления и выплаты ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные дол-

жности РФ и государственные должности федеральных государственных служащих», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 31 января 1996 г. № 83. (Официально не опубликовано.)

Определение Конституционного суда РФ от 1 апреля 1999 г. по жалобам граждан А. И. Байдиной, В. Н. Басова, Н. С. Богатиковой и др. на нарушение их конституционных прав положениями абзацев третьего и пятого части первой статьи 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» // Российская газ. — 1999. — 21 апр.

Решение Верховного суда РФ от 30 апреля 1999 г. по делу по жалобам Д. А. Сафронова и А. Г. Ефимова о признании недействительными п. 13 и 36 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина РФ, утвержденной приказом МВД России № 605 от 15 сентября 1997 г. (Официально не опубликовано.)

Постановление Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 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» // Российская газ. — 1999. — 9 июня.

Определение Верховного суда РФ от 19 октября 1999 г. о прекращении производства по делу по жалобе М. А. Морозова о признании недействительным п. 22 Инструкции о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику милиции, а также ущерба, причиненного имуществу сотрудника милиции, утвержденной приказом МВД России от 31 мая 1993 г. № 260 (в редакции Приказа МВД России от 25 января 1994 г. № 25). (Официально не опубликовано.)

Определение Пресненского муниципального суда г. Москвы от 2 ноября 1999 г. о прекращении производства по жалобе В. В. Гребенева о признании незаконным п. 17 Постановления Правительства РФ № 941 от 22 сентября 1993 г. (Официально не опубликовано.)

Решение Верховного суда РФ от 2 декабря 1999 г. по делу по жалобе А. П. Анисимова о признании незаконным абз. 2 п. 3. 1 Инструкции об организации в органах внутренних дел производства по делам об административных правонарушениях правил дорожного движения, утвержденной приказом МВД РФ № 130 от 23 марта 1993 г. (в редакции от 12 октября 1999 г.). (Официально не опубликовано.)

Определение Верховного суда РФ от 15 декабря 1999 г. о прекращении

производства по делу по жалобе И. В. Панченко о признании незаконным п. 1.7 приказа МВД России от 31 июля 1995 г. № 292 «О внесении изменений и дополнений в нормативные акты МВД России». (Официально не опубликовано.)

Определение Верховного суда РФ от 15 декабря 1999 г. о прекращении производства по делу по жалобе А. Р. Резе о признании незаконным п. 13.8 Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел РФ, утвержденной приказом МВД России № 300 от 25 июня 1993 г. (Официально не опубликовано.)

Постановление Конституционного суда РФ 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» // СЗ РФ. — 2000. — № 16. — Ст. 1774.

Решение Верховного суда РФ от 21 июня 2000 г. о признании недействующими Правил ношения военной формы одежды военнослужащими Вооруженных сил РФ, утвержденных приказом Министра обороны РФ № 210 от 28 марта 1997 г. (Официально не опубликовано.)

Решение Верховного суда РФ от 29 декабря 2000 г. по делу по жалобе И. А. Цинделиани о признании незаконным пункта 3.1 Инструкции о порядке оформления и выдачи гражданам паспортов и вкладышей, свидетельствующих о принадлежности к гражданству РФ, утвержденной приказом МВД России от 5 мая 1993 г. № 210 (с изменениями от 30 июня 1994 г.) (Официально не опубликовано.)

Определение Верховного суда РФ от 16 января 2001 г. о прекращении производства по делу по жалобе Д. Г. Мурашева о признании незаконными абз. 2 п. 6, п. 19 и п. 20 в части слов «(увольнение по болезни)» Инструкции о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику органов внутренних дел, а также ущерба, причиненного имуществу сотрудника органов внутренних дел или его близких, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 1999 г. № 805. (Официально не опубликовано.)

Решение Верховного суда РФ от 22 февраля 2001 г. по делу по жалобе М. А. Шевченко о признании незаконным абз. 1 п. 1.16 Положения о порядке рассмотрения дел и наложения штрафов за нарушение законодательства РФ о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, утвержденного Постановлением ФКЦБ России от 7 июня 1999 г. № 3. (Официально не опубликовано.)

Определение Верховного суда РФ от 28 февраля 2001 г. об отказе в при-

нятии жалобы Б. на письмо Министерства образования России от 6 июля 2000 г. № 35 55-203 ин/35-23 «О кандидатских экзаменах». (Официально не опубликовано.)

Решение Верховного суда РФ от 7 сентября 2001 г. по делу по жалобе Н. В. Ионова о признании незаконными пунктов 4, 5, 6, 7, 11 и 12 Положения о лицензировании деятельности физических лиц в качестве арбитражных управляющих, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1544. (Официально не опубликовано.)

Решение Верховного суда РФ от 18 октября 2001 г. о признании незаконным пункта 4 Постановления Правительства РФ от 11 мая 2001 г. № 367 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных металлов». (Официально не опубликовано.)

Постановление Уставного суда Свердловской области от 25 января 2002 г. «По делу о соответствии пункта 4. 6 Положения о порядке организации и проведения в городе Екатеринбурге митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, утвержденного решением Екатеринбургской Городской Думы от 22 мая 2001 г. № 3/4» // Областная газ. — 2002. — 30 янв.

Решение Верховного суда РФ от 17 мая 2002 г. № ГКПИ 2002-376 по гражданскому делу по жалобе ОАО «Жигулевское пиво» и гражданина М. Н. Цыплакова о признании незаконным и недействующим Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 8 «О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров» в части, касающейся введения новых размеров патентных пошлин. (Официально не опубликовано.)

Решение Свердловского областного суда от 21 августа 2002 г. по жалобе С. И. Беляева об оспаривании в части пункта 5 статьи 39 Областного закона от 13 апреля 1995 г. № 12-03 «О местном самоуправлении в Свердловской области» в редакции Областного закона от 18 ноября 1997 г. № 66-03, с изменениями и дополнениями, внесенными Областным законом от 12 февраля 2002 г. № 1-03.

Постановление Уставного суда Свердловской области от 3 октября 2002 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области п. 23 Положения о муниципальном унитарном предприятии города Екатеринбурга, утвержденного решением Екатеринбургской Городской Думы от 9 декабря 1997 г.

№ 30/3, и Постановления главы муниципального образования “город Екатеринбург” от 23 января 2002 г. № 74 “О повышении стоимости проезда в городском пассажирском транспорте” // Областная газ. — 2002. — 8 окт.

Определение Конституционного суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 283-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 8 «О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров» // СЗ РФ. — 2002. — № 52. — Ч. 2. — Ст. 5289.

Постановление Конституционного суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. — 2003. — № 30. — Ст. 3101.

Постановление Конституционного суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2004. — № 5. — Ст. 403.

Определение Конституционного суда РФ от 22 апреля 2004 г. № 213-О по жалобе общественного благотворительного учреждения «Институт общественных проблем “Единая Европа”» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 255 и 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьями 2 и 5 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Вестн. Конституционного суда РФ. — 2004. — № 6.

Airey v. Ireland, № 6289/73, от 9 окт. 1979 г. (решение по существу), Series A, no. 32.

Bulut v. Austria, № 17358/90, от 22 февр. 1996 г. (решение по существу), Reports 1996-II.

Ganci v. Italy, № 41576/98, от 30 окт. 2003 г. (решение по существу).

Pitarque v. Spain, № 13420/87, от 7 сент. 1989 г. (решение о приемлемости дела).

Rakevich v. Russia, №. 58973/00, от 5 марта 2002 г. (решение о приемлемости дела).

Rakevich v Russia, № 58973/00, от 28 окт. 2003 г. (решение по существу).

X. v. Denmark, № 7658/76 (решение о приемлемости дела), 15 DR 128 (1978).

Научная и учебная литература

Алексеев, С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи / С. С. Алексеев. — М.: Статут, 2000.

Алексеев, С. С. Уроки: Тяжкий путь России к праву / С. С. Алексеев. — М.: Юристъ, 1997.

Анишина, В. Правовые позиции Конституционного суда России / В. Анишина // Российская юстиция. — 2000. — № 7.

Анишина, В. Предмет обращения в Конституционный суд / В. Анишина // Российская юстиция. — 2000. — № 3.

Анишина, В. Применение постановлений Конституционного суда РФ / В. Анишина // Российская юстиция. — 1999. — № 11.

Антонова, В. П. Административная ответственность и проблемы административного права (четвертые Лазаревские чтения): К 70-летию Бориса Михайловича Лазарева / В. П. Антонова // Государство и право. — 2000. — № 10.

Антонова, В. П. Институты административного права (третьи Лазаревские чтения) / В. П. Антонова // Государство и право. — 1999. — № 10.

Баглай, М. В. Конституционное право РФ / М. В. Баглай. — М., 1997.

Барак, А. Судейское усмотрение / А. Барак. — М.: НОРМА, 1999.

Барнар, К. Пути и способы распространения информации о судебных решениях в Великобритании / К. Барнар // Судебная практика как источник права. — М.: Юристъ, 2000.

Бару, М. И., Пушкин, А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке / М. И. Бару, А. А. Пушкин // Советское государство и право. — 1967. — № 2.

Бахрах, Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000.

Бахрах, Д. Н. Действие норм права во времени: Теория, законодательство, судебная практика / Д. Н. Бахрах. — М.: Норма, 2004.

Бахрах, Д. Н. Судебное обжалование незаконных действий органов го-

сударственного управления и должностных лиц / Д. Н. Бахрах // Советская юстиция. — 1992. — № 21, 22.

Бахрах, Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журн. российского права. — 2000. — № 9.

Бахрах, Д. Н., Боннер, А. Т. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования / Д. Н. Бахрах, А. Т. Боннер // Советское государство и право. — 1975. — № 8.

Бахрах, Д. Н., Бурков, А. Л. Акты правосудия как источники административного права / Д. Н. Бахрах, А. Л. Бурков // Журн. российского права. — 2004. — № 2.

Бахрах, Д. Н., Россинский, Б. В., Стариков, Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — М.: Норма, 2004.

Бекетов, О. И. Актуальные проблемы административного права России / О. И. Бекетов // Государство и право. — 1999. — № 5.

Белкин, А. А. Вопросы юридической силы решений Конституционного суда РФ / А. А. Белкин // Вестн. Конституционного суда РФ. — 1997. — № 2.

Бельский, К. С. К вопросу о предмете административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1997. — № 11.

Бельский, К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1998. — № 3.

Боброва, В. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в 2001 г. / В. Боброва // Российская юстиция. — 2002. — № 6.

Боброва, В. К. Об исполнении федеральными органами и органами власти субъектов Федерации решений Конституционного суда и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Обзор материалов Всерос. совещ. / В. К. Боброва // Журн. российского права. — 2001. — № 8.

Богданова, Н. А. Конституционный суд РФ в системе конституционного права / Н. А. Богданова // Вестн. Конституционного суда РФ. — 1997. — № 3.

Богдановская, И. Ю. Судебный прецедент — источник права? / И. Ю. Богдановская // Государство и право. — 2002. — № 12.

Боннер, А. Т., Квиткин, В. Т. Судебный контроль в области государственного управления / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. — М.: Изд-во МГУ, 1973.

Борисенко, В. Дисциплинарный арест военнослужащих / В. Борисенко // Российская юстиция. — 2001. — № 4.

Бошно, С. В. Влияние судебной практики на законотворчество / С. В. Бошно // Государство и право. — 2004. — № 8.

Бошно, С. В. Судебная практика: способы выражения / С. В. Бошно // Государство и право. — 2003. — № 3.

Большая советская энциклопедия. — М., 1926. — Т. 1.

В Институте права Академии наук СССР (докл. Д. И. Полумордвинова) // Советское государство и право. — 1947. — № 5.

Васильев, А. М. Нормативные акты Советского социалистического государства / А. М. Васильев // ВЮЗИ. — 1955.

Васильев, Р. Ф. О понятии правового акта / Р. Ф. Васильев // Вестн. МГУ. — Сер. 11, Право. — 1998. — № 5.

Вопросы административного права: науч. обзоры. Кн. 1. Русская литература по административной юстиции. — М., 1916.

Гаджиев, Г. А. Феномен судебного прецедента в России / Г. А. Гаджиев // Судебная практика как источник права. — М.: Юристъ, 2000.

Галлиган, Д., Полянский, В. В., Стариков, Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. — М.: Юристъ, 2002.

Горбуз, А. К. Доступность судебного решения / А. К. Горбуз // Судебная практика как источник права. — М.: Юристъ, 2000.

Горбуз, А. Доступность судебного решения / А. Горбуз // Российская юстиция. — 2001. — № 1.

Громыко, А., Фидман, А. Прокурорский надзор в процессе конституционного правосудия / А. Громыко, А. Фидман // Законность. — 1998. — № 11.

Грось, Л. Акты Конституционного суда РФ и право на судебную защиту / Л. Грось // Российская юстиция. — 1998. — № 11, 12.

Давид, Р., Жоффре-Спинози, К. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. — М., 1999.

Деменева, А. Лечение по принуждению. Суд в Страсбурге рассматривает очередную жалобу россиянки / А. Деменева // Ваше право. — 2003. — № 38.

Деменева, А. В. Юридические последствия постановлений Европейского суда по правам человека для Российской Федерации: дис. ... магистра права / А. В. Деменева. — Екатеринбург, 2004.

Демин, А. В. Нормативный договор как источник административного права / А. В. Демин // Государство и право. — 1998. — № 2.

Елистратов, А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов; изд. Г. А. Лемана. — М., 1914.

Елистратов, А. И. Об утверждении законности в советском строительстве / А. И. Елистратов // Советское право. — 1922. — № 1.

Елистратов, А. И. Административное право РСФСР / А. И. Елистратов. — Л.: Госиздат, 1925.

Жилин, Г. Признание нормативных актов недействительными / Г. Жилин // Российская юстиция. — 1998. — № 7.

Жуйков, В. М. К вопросу о судебной практике как источнике права / В. М. Жуйков // Судебная практика как источник права. — М., 1997.

Жуйков, В. Конституционный суд и суды общей юрисдикции: проблемы разграничения компетенции / В. Жуйков // Советская юстиция. — 1993. — № 20.

Жуйков, В. М. Проблемы гражданского процессуального права / В. М. Жуйков. — М.: Городец-издат, 2001.

Жуйков В. М. Судебная защита от неправомерных действий / В. М. Жуйков // Законность. — 1993. — № 8.

Загайнова, С. К. История и практика судебного прецедента / С. К. Загайнова // Российский юридический журн. — 1998. — № 3.

Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы. В теории и законодательстве. (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве) / М. Д. Загряцков. — М.: Право и жизнь, 1924.

Зайцев, В. Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов / В. Ю. Зайцев // Бюл. ВС РФ. — 2001. — № 3.

Зеленцов, А. Б. Административно-правовой спор / А. Б. Зеленцов // Правосудие. — 2000. — № 1.

Зивс, С. Л. Источники права / С. Л. Зивс. — М.: Наука, 1981.

Иванов, С. А. Судебные постановления как источник трудового права / С. А. Иванов // Судебная практика как источник права. — М., 1997.

Изварина, А. Ф. Специфика судебных решений по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов / А. Ф. Изварина // Юридический вестн. — 1999. — № 3.

Исаков, В. Б. Закон и судебный прецедент как источник права в российской правовой системе / В. Б. Исаков // Сб. рабочих материалов международного семинара «Судебная практика как источник права». — М., 1999. — Разд. 4. Россия.

Кажлаев, С. А. О нормотворчестве Конституционного суда Российской Федерации / С. А. Кажлаев // Журн. российского права. — 2004. — № 9.

Карадже-Искров, Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. — Иркутск, 1927.

Керимов, Д. А. Понятие источника советского социалистического права / Д. А. Керимов // Учен. зап. ЛЮИ. — 1951. — Вып. 5.

Кисляханов, И. Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / И. Ш. Кисляханов. — М., 1997.

Клепицкий, И. А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека / И. Клепицкий // Государство и право. — 2000. — № 3.

Кобалевский, В. Л. Административная юстиция в положительном советском праве / В. Л. Кобалевский // Вестн. советской юстиции. — 1923. — № 7.

Козлов, А. Ф. Основные вопросы теории особого производства по закону от 11 апреля 1937 г. / А. Ф. Козлов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1952.

Козлов, Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. — М.: Изд-во МГУ, 1967.

Козлов, Ю. М., Попов, Л. Л. Административное право / Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов. — М.: Юристъ, 2001.

Колбая, Г. Н. Закон о Конституционном суде: ухудшить нельзя, улучшить! / Г. Н. Колбая // Журн. российского права. — 1998. — № 3.

Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. — М.: Проспект, 2003.

Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. — М.: Юристъ, 2003.

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

Коренев, А. П. Административное право России. Ч. 1 / А. П. Коренев. — М., 1996.

Корф, С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России / С. А. Корф. — СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1910.

Кряжков, В. А. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / В. А. Кряжков // Государство и право. — 1998. — № 9.

Кряжков, В. А. Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации / В. А. Кряжков // Государство и право. — 2000. — № 5.

Курбатов, А. Оспаривание актов нормативного характера / А. Курбатов // Хозяйство и право. — 2004. — № 9.

Кутафин, О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О. Е. Кутафин. — М.: Юристъ, 2002.

Кучин, М. В. Прецедентное право Европейского суда по правам человека: к вопросу о юридической природе / М. В. Кучин // Совет Европы и Россия. — 2000. — № 2.

Кучин, М. В. Судебный прецедент как источник права (дискуссионные вопросы) / М. В. Кучин // Российский юридический журн. — 1999. — № 4.

Лазарев, Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного суда РФ / Л. Лазарев // Российская юстиция. — 2001. — № 2.

Лазарев, Л. Исполнение решений Конституционного суда РФ / Л. Лазарев // Российская юстиция. — 2002. — № 9.

Лебедев, В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству / В. Лебедев // Российская юстиция. — 2000. — № 9.

Лившиц, Р. З. Судебная практика как источник права / Р. З. Лившиц. — М., 1997.

Марченко, М. Н. Вторичные источники романо-германского права: прецедент, доктрина / М. Н. Марченко // Вестн. МГУ. — Сер. 11, Право. — 2000. — № 4.

Марченко, М. Н. Закон в системе источников романо-германского права / М. Н. Марченко // Вестн. МГУ. — Сер. 11, Право. — 2000. — № 3.

Марченко, М. Н. Источники права: учеб. пособие / М. Н. Марченко. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005.

Марченко, М. Н. Источники романо-германского права: понятие, виды, классификация / М. Н. Марченко // Вестн. МГУ. — Сер. 11, Право. — 2000. — № 2.

Марченко, М. Н. Основные источники англосаксонского права: понятие, прецедент / М. Н. Марченко // Вестн. МГУ. — Сер. 11, Право. — 1999. — № 4.

Митюков, М. А. Как исполняются решения Конституционного суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации / М. А. Митюков // Журн. российского права. — 2001. — № 7.

Михалева, Н. В. Судебная практика судов общей юрисдикции как источник права (роль судебных постановлений по конкретным делам и разъяснений Пленума Верховного суда РФ в формировании и обеспечении единства судебной практики) / Н. В. Михалева // Судебная практика как источник права. — М.: Юристъ, 2000.

Мицкевич, А. В. Акты высших органов Советского государства: юриди-

ческая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А. В. Мицкевич. — М.: Юрид. лит., 1967.

Мицкевич, А. В. Правотворческое значение нормативного акта / А. В. Мицкевич // Советское государство и право. — 1965. — № 11.

Невинский, В. В. Конституционный суд РФ и правотворчество в России / В. В. Невинский // Вестн. Конституционного суда РФ. — 1997. — № 3.

Невинский, В. В. Совершенствование нормоконтроля — задача российских судов / В. В. Невинский // Вестн. Уставного суда Свердловской области. — 2003. — № 2.

Недбайло, П. Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм / П. Е. Недбайло // Советское государство и право. — 1957. — № 6.

Несмеянова, С. Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / С. Э. Несмеянова. — Екатеринбург, 2004.

Нерсесянц, В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право / В. С. Нерсесянц // Судебная практика как источник права. — М., 1997.

Нешатаева, Т. Н. К вопросу об источниках права — судебном прецеденте и доктрине / Т. Н. Нешатаева // Вестн. Высшего арбитражного суда РФ. — 2000. — № 5.

Никитин, С. В. Проблемы прямого (абстрактного) контроля за нормативными актами в гражданском процессе / С. В. Никитин // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: современное состояние и перспективы развития: межвуз. сб. науч. тр. — Екатеринбург, 2000.

Николаева, М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР / М. Н. Николаева. — М.: Юрид. лит., 1975.

Николаева, Л. А., Соловьева, А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт в российской традиции / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2004.

Николаева, Л. А., Соловьева, А. К. Юрисдикция судов межгосударственных объединений по разрешению публично-правовых споров / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева // Журн. российского права. — 2000. — № 11.

Новоселов, В. И. Судебный контроль в советском государственном управлении / В. И. Новоселов // Вопросы теории и истории государства и права и государственного строительства. — Томск, 1964.

Нольде, А. Э. Отношения между судом и администрацией после издания Судебных Уставов. (Отдельный отд. из изд. «Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. за пятьдесят лет») / А. Э. Нольде. — Пг.: Сенат. тип., 1915.

Носов, Е. К. вопросу о теории советской административной юстиции / Е. Носов // Советское право. — 1925. — № 4.

Овсянко, Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. — М.: Юрид. лит., 1997.

О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам Лазаревских чтений) // Государство и право. — 1997. — № 6.

Петров, Г. И. Источники советского административного права / Г. И. Петров // Правоведение. — 1958. — № 4.

Петухов, Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении / Г. Е. Петухов // Советское государство и право. — 1975. — № 3.

Поволоцкий, Л. И. Спорные вопросы особого производства по закону от 11 апреля 1937 г. и Постановление СНК СССР от 24 ноября 1942 г. / Л. И. Поволоцкий // Учен. зап. ЛЮИ.— 1947. — Вып. 4.

Подробности (Екатеринбург). — 2001. — 29 июня.

Полежаев, П. О губернском надзоре / П. Полежаев // Журн. Министерства юстиции. — 1859. — Кн. 5.

Потапенко, С. Разграничение нормативных и ненормативных актов / С. Потапенко // Российская юстиция. — 2003. — № 6.

Попонов, Ю. Г. Теоретические и практические проблемы судебной практики при восполнении судами пробелов в праве / Ю. Г. Попонов // Судебная практика как источник права. — М.: Юристъ, 2000.

Правовой акт о статусе уставного суда субъекта Российской Федерации // Журн. российского права. — 2000. — № 1.

Ремнев, В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / В. И. Ремнев. — М.: Наука, 1979.

Решения Верховного суда Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1999–2001 гг.) / сост. В. В. Черников, Т. Н. Москалькова, И. В. Быченкова; под общ. ред. В. В. Черникова. — М.: Спарк, 2001.

Савицкий, В. Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть / В. Савицкий // Судебный контроль и права человека: Материалы рос.-брит. семинара, 12–13 сентября 1994 г. — М.: Права человека, 1996.

Савицкий, В. А., Терюкова, Е. Ю. Решения Конституционного суда РФ

как источники конституционного права РФ / В. А. Савицкий, Е. Ю. Терюкова // Вестн. Конституционного суда РФ. — 1997. — № 3.

Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. — М.: Юрид. лит., 1964.

Совершенствование правосудия в России: Интервью главного редактора журнала с В. А. Тумановым // Государство и право. — 1998. — № 12.

Советское административное право: учеб. — М.: Госиздат, 1950.

Старилов, Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории / Ю. Н. Старилов. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1998.

Старилов, Ю. Н. Административная юстиция: Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. — М.: Норма-Инфра·М, 2001.

Степанов, В. Гражданин Минин против Правительства РФ / В. Степанов // Российская юстиция. — 1998. — № 9.

Старилов, Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилов. — М.: НОРМА (Изд. гр. Норма-Инфра·М), 2002.

Строгович, М. С. Социалистическая законность и укрепление гарантий прав личности в условиях развитого социализма / М. С. Строгович // Революция, демократия, право. — М., 1978.

Студеникина, М. С. Соотношение административного и судебного контроля в советском государственном управлении / М. С. Студеникина // Учен. зап. ВНИИСЗ. — 1970. — Вып. 22.

Студеникина, М. С. Судебная практика и административное право / М. С. Студеникина // Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С. Н. Братуся. — М.: Юрид. лит., 1975.

Тарасов, И. Т. Лекции по полицейскому (административному праву) / И. Т. Тарасов. — М., 1910. — Т. 2.

Тихомиров, Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития / Ю. Тихомиров // Российская юстиция. — 1998. — № 8.

Тихомиров Ю. Законность в сфере государственного управления / Ю. Тихомиров // Законность. — 1998. — № 6.

Тихомиров, Ю. А. О концепции развития административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 1998. — № 1.

Топорнин, Б. Н. Система источников права: тенденции развития / Б. Н. Топорнин // Судебная практика как источник права. — М.: Юристъ, 2000.

Уксусова, Е. Оспаривание законности нормативных актов в судах общей юрисдикции / Е. Уксусова // Российская юстиция. — 1998. — № 8.

Учен. зап. ВНИИСЗ. — 1964. — Вып. 3.

Хазанов, С. Д. Административная юстиция в России: нерешенные вопросы / С. Д. Хазанов // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. — М.: Статут, 2002.

Хазанов, С. Д. Некоторые вопросы юрисдикции административных судов / С. Д. Хазанов // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы науч.-практ. конф. 15–16 марта 2001 г. — М., 2001.

Хаманева, Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. — М.: Ин-т гос. и права Рос. АН, 1997.

Хаманева, Н. Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 1993. — № 11.

Чепурнова, Н. Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации / Н. Чепурнова // Российская юстиция. — 1999. — № 3.

Чепурнова, Н. М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики / Н. М. Чепурнова. — Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ, 1999.

Чечот, М. Д. Судебный контроль за административной деятельностью в СССР / М. Д. Чечот // Советское государство и право. — 1972. — № 1.

Шебанов, А. Ф. О понятиях источника права и формы права / А. Ф. Шебанов // Правоведение. — 1965. — № 4.

Шебанов, А. Ф. Форма советского права / А. Ф. Шебанов. — М.: Юрид. лит., 1968.

Эбзеев, Б. С. Конституционный суд Российской Федерации: становление, юридическая природа, правовые позиции [вступ. статья] / Б. С. Эбзеев // Комментарий к постановлениям Конституционного суда Российской Федерации: в 2 т. / отв. ред. Б. С. Эбзеев. — М.: Юристъ, 2001. — Т. 1.

Юсупов, В. А., Волков, Н. А. Научные основы государственного управления в СССР: учеб. пособие / В. А. Юсупов, Н. А. Волков. — Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1972.

Яковлев, В. Ф. Влияние арбитражной практики на совершенствование законодательства / В. Ф. Яковлев // Российская юстиция. — 1999. — № 1.

Ярков, В. В. Современные проблемы подведомственности гражданских дел / В. В. Ярков // Журн. российского права. — 1998. — № 10–11.

Яценко, В. Н. Некоторые особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов / В. Н. Яценко // Арбитражный и гражданский процесс. — 2004. — № 4.

Black's Law Dictionary Abridged. — 6th ed.; 8th reprint. — Saint-Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1998.

Galligan, D. J., Smilov, D. M. Administrative Law in Central and Eastern Europe / D. J. Galligan, D. M. Smilov. — Budapest: Central Europ. Univ. Press, 1999.

Gellhorn, E., Boyer B. B. Administrative Law and Process / E. Gellhorn, B. B. Boyer. — 2nd ed.; 3rd reprint. — Saint-Paul, Minnesota: West Publishing Co, 1981.

Harris, D. J., O'Boyle, M., Warbrick, C., Law of the European Convention on Human Rights / D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick. — Dublin; Edinburgh: Butterworths, 1995.

Koktvedgaard, M. Denmark-sources of law // International Encyclopedia of comparative law / M. Koktvedgaard. — Tubingen, 1973. — Vol. 1.

Merryman, J. The Civil Law Tradition / J. Merryman. — Stanford, 1992.

Lesage M. Soviet Administration / M. Lesage. — S.l., 1983.

Strauss, P. L., Rakoff, T., Schotland, R. A., Farina, C. R. Gellhorn and Byse's Administrative Law: cases and comments / P. L. Strauss, T. Rakoff, R. A. Schotland, C. R. Farina. — 9th ed. — N.Y.: The Foundation Press, Inc. Westbury, 1995.

Список сокращений

Бюл. ВС РФ (РСФСР) — Бюллетень Верховного суда Российской Федерации (РСФСР)

ВНИИСЗ — Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства

ВС СССР — Верховный Совет СССР

ВЮЗИ — Всесоюзный юридический заочный институт

ККН — Комитет конституционного надзора СССР

ЛЮИ — Ленинградский юридический институт

ПСЗ — Полное собрание законов Российской империи

САПП РФ — Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ

СЗ РФ (СССР) — Собрание законодательства Российской Федерации (СССР)

СНД СССР — Съезд народных депутатов СССР

СУ РСФСР — Собрание узаконений РСФСР

ФКЦБ РФ — Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг Российской Федерации

Об общественном объединении «Сутяжник» и авторе книги

Общественное объединение «Сутяжник» — основанная в 1994 г. в Екатеринбурге правозащитная организация, являющаяся ресурсным центром для многих общественных объединений Урала. Бесплатно защищает права и интересы граждан и их объединений. Миссия ОО «Сутяжник» — содействовать реализации прав граждан, гарантированных Конституцией РФ и международно-правовыми актами, путем ведения общественно значимых дел, обучения методам защиты прав человека и информирования о механизмах их защиты.

Бурков Антон Леонидович, будущий студентом 4-го курса Уральской государственной юридической академии, в 1998 г. начал трудовую деятельность в общественном объединении «Сутяжник» в качестве юриста. За 8 лет работы выступил в районных судах, Свердловском областном суде, Верховном и Конституционном суде РФ, участвовал в разработке позиции по делу Ракевич против России в Европейском суде по правам человека, принял участие во многих научно-практических конференциях, подготовил более 20 научно-практических статей, опубликованных в таких журналах, как «Правоведение», «Журнал российского права», «Арбитражный и гражданский процесс» и др., стал редактором нескольких сборников научно-практических статей и материалов судебной практики. В 2002 г. создал правозащитное информационное агентство «Сутяжник-пресс».

В 2000 г. стал победителем конкурса «Профи-Екатеринбург» в номинации «Юриспруденция», а в 2001-м был удостоен премии «Фемиды» «за вклад в созидание демократического общества и развитие институтов правового государства».



В 2001–2002 гг. А. Л. Бурков прошел стажировку в организации «Инициатива “Право общественных интересов”» («Public Interest Law Initiative») при Школе права Колумбийского университета (Нью-Йорк, США). В 2003–2004 гг., победив в конкурсе на получение стипендии Чивнинг (Британский совет), прошел обучение в Эссекском университете (Колчестер, Великобритания) по специальности «Международные средства защиты прав человека».

В 2004 г. в Эссекском университете (Великобритания) защитил магистерскую диссертацию по применению Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в российских судах. В 2005 г. защитил кандидатскую диссертацию в диссертационном совете при Тюменском государственном университете по теме «Акты правосудия как источники административного права». С октября 2005 г. является докторантом Вулфсон-колледжа Кембриджского университета (Великобритания).

В процессе работы над этой книгой автор создал обучающий Интернет-ресурс «Судебное оспаривание нормативных правовых актов», на котором размещены подборка законов, материалы судебной практики, заключения о возможности обращения в суд, заявления в судебные инстанции об оспаривании нормативных актов, подборки документов по делам, новости, а также юридическая литература и лекции по теме оспаривания нормативных правовых актов. Адрес ресурса: www.sutyajnik.ru/rus/cases/n_acts

Научное издание

Антон Леонидович Бурков

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН
ОТ НЕЗАКОННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

Ответственная за выпуск *Т. Г. Мусина*

Редактор и корректор *В. И. Первухина*

Верстка *Л. А. Хухаревой*

Дизайн обложки *Л. А. Бурков*

Подписано в печать .10.2005. Формат 60 × 84/16. Бумага офсетная.

Уч.-изд. л. 9,0. Гарнитура Times New Roman.

Печать офсетная. Тираж экз. Заказ

Издательство Уральского университета.

620083, г. Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.