

---

## Судебная защита прав граждан, нарушенных недействующими нормативными правовыми актами

**А. Л. БУРКОВ\***

Существует неопределенность в понимании субъективного права граждан на судебную защиту от нормативных правовых актов, не обладающих юридической силой (недействующих нормативных правовых актов). Такие акты возможно классифицировать на акты, никогда не имевшие юридической силы, и 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 ч. 2 ст. 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»,<sup>1</sup> в соответствии с которой производство по делу в части проверки конституционности утративших силу нормативных актов подлежит прекращению. Часть 2 ст. 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» п. 1.3 ст. 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».<sup>2</sup> Из содержания ч. 1 ст. 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».<sup>3</sup> Заявление об оспаривании нормативного правового акта не подлежит принятию к производству арбитражным судом, если в заявлении не указана дата опубликования оспариваемого акта (ч. 1 ст. 193).<sup>4</sup>

Тем не менее, несмотря на ничтожность указанных актов, таковые применяются к общественным отношениям, что не исключает необходимость судебной защиты нарушенных прав граждан в результате их применения.

---

\* Преподаватель Уральской государственной юридической академии.

© А. Л. Бурков, 2004

<sup>1</sup> Российская газета. 1994. 23 июля.

<sup>2</sup> Свердловский областной закон от 6 мая 1997 г. «Об Уставном суде Свердловской области» // Областная газета. 1997. 24 дек.

<sup>3</sup> Российская газета. 2002. 20 нояб.

<sup>4</sup> Там же. 27 июля.

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 актом. К сожалению, на сегодняшний день в федеральном законодательстве отсутствует легальное определение понятия «нормативный правовой акт».

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ дается следующее определение: «Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом».<sup>5</sup>

В Постановлении Государственной Думы РФ от 11 ноября 1996 г. «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 норм.<sup>6</sup> Представляется необоснованным считать, что данное Постановление содержит *легальное* определение нормативного правового акта. Непосредственно указанное Постановление Государственной Думы РФ не носит нормативного характера, относится к разряду судебно-процессуальных документов, является поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ (ст. 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»), принять который вправе  $\frac{1}{3}$  депутатов Государственной Думы (ст. 84). Более того, в абз. 2 п. 2 указанного Постановления прямо записано, что «в действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия “нормативный правовой акт”», что означает отсутствие легального определения данной дефиниции.

Представляется, что отчасти отсутствие легального определения понятия «нормативный правовой акт» отразилось на ситуации, анализируемой в настоящей работе, поскольку отказ в судебной защите права основывается на выводе о ненормативности того или иного правового акта.

Итак, первый вид недействительных нормативных правовых актов — 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 являлась обязательной. Так, 21 июня 2000 г. Верховный Суд РФ, рассмотрев гражданское дело по жалобе военнослужащего войсковой

<sup>5</sup> Постановление 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. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3 (п. 12).

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5304.

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 Министерства обороны РФ от 28 марта 1997 г.<sup>7</sup> 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)».<sup>8</sup>

Так, 28 февраля 2001 г. отсутствие государственной регистрации и неопубликование письма Министерства образования РФ от 6 июля 2000 г. «О кандидатских экзаменах»<sup>9</sup> Верховный Суд РФ квалифицировал в качестве основания отказа в принятии жалобы Б. Установив, что оспариваемый акт Министерства образования РФ государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ не проходил и официально не опубликован, судья в определении об отказе в принятии жалобы пришел к выводу о том, что акт не является нормативным, соответственно, не попадает под действие статьи ст. 116 ГПК РСФСР.<sup>10</sup> Заявителю было разъяснено право на обращение в районный суд.<sup>11</sup>

Вместе с тем 24 апреля 2002 г. Пленум Верховного Суда РФ формулирует иную позицию. Согласно п. 1, 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 апреля 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации»,<sup>12</sup> перечисленные обстоятельства являются основанием для признания акта не действующим и не влекущим правовых последствий со дня его издания.

Свободная 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. «О кандидатских экзаменах», в связи с чем аспиранты, поступившие в аспирантуру в 1998 г., в нарушение п. 44 Положения «О подготовке научно-педагогических и научных кадров

<sup>7</sup> 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 не опубликованы.

<sup>8</sup> Зайцев В. Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 3. С. 20. — См. также: Жуйков В. М. Проблемы гражданского процессуального права. М., 2001. С. 121.

<sup>9</sup> Документ не опубликован.

<sup>10</sup> В редакции Федерального закона от 30 ноября 1995 г. // Российская газета. 1995. 9 дек.

<sup>11</sup> Документ не опубликован. — Аналогичные примеры см. также: Жуйков В. М. Проблемы гражданского процессуального права. С. 121–122.

<sup>12</sup> Российская газета. 2002. 8 мая. — Документ утратил силу в связи с изданием 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.

в системе послевузовского профессионального образования в РФ», утвержденным Приказом Министерства образования РФ от 27 марта 1998 г.,<sup>13</sup> были вынуждены дважды сдавать кандидатский экзамен по специальности.

Аналогичную позицию занял Свердловский областной суд, рассматривая по жалобе С. И. Беляева законность закрепленных в п. 5 ст. 39 Закона Свердловской области от 13 апреля 1995 г. «О местном самоуправлении в Свердловской области»<sup>14</sup> 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 законным интересом. Следовательно, глава муниципального образования не вправе в случае несогласия с решением представительного органа местного самоуправления обжаловать его в суд.<sup>15</sup>

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 то же время необоснованным будет признание нормативного акта недействующим в случае, когда акт не приобрел юридической силы вследствие незавершения (несоблюдения) процедуры принятия. Необходима специальная административно-процессуальная форма судебной защиты прав граждан, способная оказать юридическое воздействие на органы публичной власти, незаконно принимающие или применяющие нормативные правовые 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 акт в отношении всех субъектов, подпадающих под его действие, не исключено применение данного акта 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.

Представляется возможным 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 (ст. 265 ГПК РФ). В приведенном примере аспирант, на которого 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. «О кандидатских экзаменах» сможет обратиться к ректору высшего учебного заведения с заявлением о незаконности назначения повторной сдачи кандидатского экзамена.

Второй вид недействующих нормативных правовых актов — акты, утратившие юридическую силу источника права в связи с отменой принявшим

<sup>13</sup> *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 20.

<sup>14</sup> *Вестник* Свердловской Областной Думы. 1995. № 8.

<sup>15</sup> Решение официально опубликовано не было.

его органом. Судебная практика оспаривания законности данных актов также не является устоявшейся. Первоначально Верховный Суд РФ рассматривал законность нормативных актов, отмененных до даты судебного заседания принявшим его органом, с вынесением решения о признании незаконным нормативного акта с момента его принятия. Позиция Верховного Суда РФ заключалась в следующем. Признание судом нормативного акта незаконным влечет признание этого акта недействующим со дня принятия такового. 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 дня издания и не подлежит применению, утратив юридическую силу, что также указывалось в резолютивной части решения суда.<sup>16</sup> 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» 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 признания данного нормативного правового акта незаконным (недействующим) со дня его издания.<sup>17</sup> Приведенная позиция Верховного Суда РФ в полной мере соответствует цели осуществления правосудия — 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».<sup>18</sup> Таким образом, несмотря на пробел в правовом регулировании вопроса о юридической силе решений судов по делам о признании нормативного акта незаконным, суды в мотивировочной части решения признавали незаконный нормативный акт недействующим с момента его издания, другими словами, аннулировали.

Представляется, что в связи с принятием Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ»<sup>19</sup> Верховный Суд РФ сделал

<sup>16</sup> *Постановление* Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. № 1), п. 17; *Постановление* Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1993 г. (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. с изм. и доп., внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. // Там же (абз. 2, п. 9). — Данная редакция документа фактически не действует в связи с внесением в нее изменений, см.: *Постановление* 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.

<sup>17</sup> Документ не опубликован.

<sup>18</sup> *Изварина А. Ф.* Специфика судебных решений по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов // *Юридический вестник*. 1999. № 3. С. 44.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

однозначный вывод, что исходя из *смысла содержания* Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) предметом судебного обжалования могут выступать лишь такие правовые акты, которые на время их обжалования в судебном порядке или рассмотрения заявленных требований по существу являются действующими и влекущими нарушение гражданских прав и свобод, требующее судебного пресечения.<sup>20</sup>

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».<sup>21</sup>

Так, 19 октября 1999 г. было прекращено производство «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 РФ от 31 мая 1993 г.»<sup>22</sup> (в ред. Приказа МВД РФ от 25 января 1994 г.<sup>23</sup>). МВД РФ принят новый приказ 15 октября 1999 г. 15 декабря 1999 г. было прекращено производство «По делу по жалобе И. В. Панченко о признании незаконным п. 1.7. приказа МВД РФ от 31 июля 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в нормативные акты МВД РФ», устанавливающего основания приостановления выплаты денежного довольствия сотрудникам милиции. Также 15 декабря 1999 г. прекращено дело «По жалобе А. Р. Резе о признании незаконным п. 13.8. Инструкции «О порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации», утвержденной приказом МВД РФ от 25 июня 1993 г. Оспариваемые положения последних двух приказов утратили силу в соответствии с приказом МВД РФ от 14 декабря 1999 г.»<sup>24</sup>

16 января 2001 г. Верховный Суд РФ прекратил производство по жалобе Д. Г. Мурашева о признании незаконным абз. 2 п. 6, п. 19 и п. 20 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

<sup>20</sup> *Решения* Верховного Суда Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1999–2001 гг.). М., 2001. С. 86–87, 95–103, 145–147.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Российские вести. 1993. 8 июля.

<sup>23</sup> *Бюллетень* нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации. 1994. № 6.

<sup>24</sup> Данные документы не опубликованы.

от 15 октября 1999 г.<sup>25</sup> Приказом МВД РФ от 11 января 2001 г.<sup>26</sup> в оспариваемые заявителем положения Инструкции внесены изменения и дополнения, предусматривающие возможность выплаты единовременного пособия в размере пятилетнего временного содержания при увольнении сотрудника из органов внутренних дел по ограниченному состоянию здоровья в случае получения 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. Так об этом пишет В. В. Черников: «Только своевременное издание приказов о признании оспариваемых нормативных актов утратившими силу *позволило* (курсив мой. — А. Б.) прекратить производство еще по трем жалобам о признании незаконными четырех приказов МВД РФ как не прошедших государственную регистрацию».<sup>27</sup>

Рассмотрим практику прекращения Верховным Судом РФ производства по делам по ходатайствам МВД РФ в связи с отменой оспариваемых положений нормативных актов с точки зрения конституционного права граждан на судебную защиту от неправомерных 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 ст. 46 Конституции РФ Д. Г. Мурашев имеет право на обжалование приказа МВД РФ от 15 октября 1999 г., повлекшее нарушение его прав, независимо от того, прекратилось ли нарушение его прав на момент рассмотрения дела в суде.

Рассмотрение жалобы заявителя по существу влечет решение вопросов о законности действий Министра внутренних дел в части издания оспариваемого приказа, а в случае признания таких действий незаконными — вопрос 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 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, основанные на отмененном впоследствии нормативном акте, не применив такового. Но, «поскольку речь идет в том числе об актах федеральных органов государственной власти, не каждый районный судья на это решится. А поскольку акт был отменен, но не в связи

<sup>25</sup> *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 43.

<sup>26</sup> Там же. 2001. № 5.

<sup>27</sup> *Решения* Верховного Суда РФ по вопросам деятельности органов внутренних дел РФ (1999–2001 гг.). С. 17.

с тем, что он незаконный, процедура “неприменимости” существенно затрудняется». <sup>28</sup> Таким образом, только решения суда, обладающие силой источника права, исключаящие из системы административного права незаконные нормы с момента их принятия, позволяют полностью восстановить нарушенные права, 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. О существенном различии правовых последствий отмены нормативного акта и признания его незаконным отмечал Пленум Верховного Суда РФ. <sup>29</sup> Аналогичную точку зрения можно найти и в доктрине административного права.

Так, Д. Галлиган, описывая систему судебных решений, имеющих силу в распоряжении западных судов при пересмотре административного действия, выделяет такую меру, как аннулирование действия, наиболее часто используемую при судебном надзоре, состоящую из приказа суда, объявляющего административное действие незаконным и не имеющим юридической силы. <sup>30</sup> 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? <sup>31</sup> Ответ на оба вопроса дается следующий: практически приказ об аннулировании одновременно является признанием незаконности административного действия с момента его осуществления, из чего следует, что действие никогда не имело законной силы. <sup>32</sup>

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 делу. <sup>33</sup> Представляется, что отмену нормативного акта органом, его принявшим, в процессе подготовки к судебному заседанию суд должен оценивать как признание государственным органом или должностным лицом обоснованности заявленных гражданином требований и выносить решения по существу с учетом других обстоятельств по делу. Непосредственно за признание

<sup>28</sup> *Хазанов С. Д.* Административная юстиция в России: нерешенные вопросы // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. М., 2002. С. 148.

<sup>29</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г., 25 мая 2000 г.), п. 17; Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1993 г. (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. с изм. и доп., внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г., от 25 мая 2000), п. 9.

<sup>30</sup> *Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 344–345.

<sup>31</sup> Там же. С. 345–346.

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 91.

нормативного акта незаконным и недействующим 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».<sup>34</sup>

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».<sup>35</sup>

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» (ст. 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 момента его принятия до момента вынесения решения суда и незаконным после принятия решения суда.

Законодатель на сегодняшний день не придерживается однозначной позиции. Так, из содержания ч. 5 ст. 195 АПК РФ<sup>36</sup> следует, что арбитражный суд вправе лишь отменить незаконный нормативный акт — признать его не подлежащим применению с момента вступления в законную силу решения суда. В ч. 2 ст. 253 ГПК РФ<sup>37</sup> позиция законодателя выражена несколько иначе — суд признает нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия (аннулирует) или иного указанного судом времени.

Практика Европейского суда по правам человека также неоднозначна. Например, в деле *X. против Дании*<sup>38</sup> заявитель жаловался, что законодательство Дании не разрешает 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. Тогда еще Европейская

<sup>34</sup> Изварина А. Ф. Специфика судебных решений по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов. С. 46.

<sup>35</sup> Зайцев В. Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов. С. 22.

<sup>36</sup> Российская газета. 2002. 27 июля.

<sup>37</sup> СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>38</sup> *X. v. Denmark*, N 7658/76, 15 DR 128 (1978); См. также *Pitarque v. Spain*, N 13420/87, 62 DR 258 (1989).

комиссия по правам человека,<sup>39</sup> 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, тем самым разрешить вопрос, представляющий «общий» интерес.<sup>40</sup>

Однако существует и иной, более поздний пример судебной практики Европейского суда. Так, 30 октября 2003 г. Европейский суд по правам человека в деле Ганчи против Италии,<sup>41</sup> установив нарушение п. 1 ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Право на справедливое судебное разбирательство»,<sup>42</sup> вынес решение в пользу заявителя в связи с тем, что власти Италии четыре раза отказывали заключенному в судебной защите на том основании, что они к моменту рассмотрения утрачивали силу. Европейская Конвенция ратифицирована Россией.<sup>43</sup> Соответственно, и судебная практика Европейского Суда по применению Конвенции имеет силу большую, чем национальное право на основании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Описанная выше российская судебная практика фактически противоречит ч. 1 ст. 6 Европейской Конвенции. Обязанность властей России — соблюдать международные обязательства, что требует приведения судебной практики и законодательства в соответствие с европейскими стандартами.

Практика судебного нормоконтроля показывает необходимость 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, соответственно, выражается либо в признании нормативного акта незаконным с момента вступления в силу до момента отмены принявшим его органом, либо в признании факта ничтожности нормативного акта в связи с несоблюдением формальной процедуры принятия. Как следует из приведенных примеров судебной практики, гражданская процессуальная форма не в полной мере справляется с поставленной перед судебной властью задачей защиты прав граждан от недействующих нормативных правовых актов.

<sup>39</sup> До вступления в силу Протокола №11 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод лишь небольшая часть дел рассматривалась Европейским судом по правам человека.

<sup>40</sup> *Harris, O'Boyle, Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights. Butterworths; London; Dunlin; Edinburgh, 1995. P. 636.*

<sup>41</sup> *Ganci v. Italy*, no. 41576/98, 30 October 2003.

<sup>42</sup> СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>43</sup> *Федеральный закон от 30 марта 1998 года «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.*