

Обратная сила действия актов правосудия о признании незаконными нормативных актов

*А.Л. БУРКОВ,
магистрант Департамента права
Эссекского университета
(Колчестер, Великобритания)*

Из анализа действующего законодательства следует, что все суды, составляющие судебную систему РФ, за исключением мировых судей, обладают полномочиями на осуществление надзора за законностью нормативных актов. Суд дает нормативному акту юридическую оценку, которая заключается в том, что оспоренный нормативный акт является незаконным и нарушающим права неопределенного круга лиц, и признает акт недействующим. Такого рода акты правосудия оказывают влияние не только на правовой статус сторон рассмотренного дела. В настоящее время, например, определение административных прав и обязанностей граждан в области разрешительной, паспортной и охранительной систем административного права не представляется возможным без учета актов правосудия. Акты правосудия являются источниками административного права в частности и права в целом¹.

Из содержания ч. 5 ст. 195 АПК РФ² 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 РФ³ позиция законодателя выражена несколько иначе — суд признает нормативный правовой акт не действующим со дня его принятия (аннулирует) или иного указанного судом времени.

В законодательстве отсутствуют критерии, определяющие момент утраты нормативным правовым актом юридической силы в связи с признанием последнего незаконным решением суда: (1) с момента вступления в законную силу нормативного правового акта (нуллификация), (2) с момента вступления в силу акта правосудия (3) или с определенного судом момента в будущем. В настоящей работе ответим на вопрос о полномочиях суда на аннулирование нормативного правового акта.

Несмотря на прямое указание в ч. 2 ст. 253 ГПК РФ на полномочие аннулировать незаконный нормативный акт, в настоящее время Верховный Суд РФ лишь отменяет таковой. При этом нельзя считать судебную практику по этому вопросу устоявшейся. Первоначально Верховный Суд РФ рассматри-

¹ Более подробно см.: Бахрах Д. Н., Бурков А. Л. Акты правосудия как источники административного права // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 11–22.

² Российская газета. 2002. 27 июля.

³ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

вал 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 не действующим 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 суда¹. 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 признания данного нормативного правового акта незаконным (недействующим) со дня его издания². Приведенная позиция Верховного Суда РФ в полной мере соответствует цели осуществления правосудия — не только предотвращение будущих (возможных) нарушений, но и восстановление уже нарушенных прав. «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»³. 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 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»⁴ Верховный Суд

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10 // 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 № 11 от 21 декабря 1993 г., с изм. и доп., внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 10 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. № 2.

² Документ официально опубликован не был.

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

⁴ СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

РФ сделал однозначный вывод, что, исходя из *смысла содержания* Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. 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, требующее судебного пресечения¹.

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»².

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. № 260³ (в ред. Приказа МВД РФ от 25 января 1994 г. № 25⁴). МВД РФ принят новый приказ 15 октября 1999 г. № 805⁵. 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. № 292 «О внесении изменений и дополнений в нормативные акты МВД РФ»⁶, 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 № 300 от 25 июня 1993 г.⁷ Оспариваемые положения последних двух приказов утратили силу в соответствии с Приказом МВД РФ от 14 декабря 1999 г. № 1037⁸.

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

² Там же.

³ Российские вести. 1993. 8 июля.

⁴ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1994. № 6.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 43. Примечательно то, что данный документ не был опубликован на момент прекращения производства по делу.

⁶ Документ опубликован не был.

⁷ Документ опубликован не был.

⁸ Документ опубликован не был.

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 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. № 805¹. Приказом МВД РФ от 11 января 2001 г. № 10² 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.

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 и организаций на судебную защиту от неправомερных действий органов публичной власти.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждый имеет право на обжалование нормативного акта, повлекшего нарушение его прав, независимо от того, прекратилось ли нарушение его прав на момент рассмотрения дела в суде. В приведенных примерах рассмотрение жалоб заявителей по существу повлекло бы решение вопросов о законности действий министра внутренних дел в части издания оспариваемых приказов, а в случае признания таких действий незаконными — вопрос об ответственности за издание приказов, не соответствующих 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 материального ущерба. В случае же отмены нормативного акта Министерством 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 с тем, что он незаконный, процедура «неприменимости» существенно затрудняется»³. Таким образом, толь-

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 43.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 5.

³ Хазанов С.Д. Административная юстиция в России: нерешенные вопросы // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. М., 2002. С. 148.

ко решения суда, обладающие силой источника права, исключаяющие из системы административного права незаконные нормы с момента их принятия, позволяют полностью восстановить нарушенные права, привлечь виновных к ответственности, предусмотренной законом.

Необходимо различать отмену нормативного акта от его аннулирования. Существование последнего диктуется обязанностью государства в лице судебных органов по *восстановлению* нарушенных прав. Только аннулирование незаконного нормативного акта влечет полное восстановление нарушенных прав граждан, возможность предъявления иска к государству о возмещении материального ущерба (ст. 53 Конституции РФ), привлечение государственного служащего, подписавшего незаконный нормативный акт к дисциплинарной ответственности (ст. 7 ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹).

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 отмечал Пленум Верховного Суда РФ². 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 силы³. 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?⁴ 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 силы⁵.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10, 25 мая 2000 г. № 19), 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 № 11 от 21 декабря 1993 г., с изм. и доп., внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10, от 25 мая 2000 г. № 19), п. 9.

³ Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 344–345.

⁴ Там же. С. 345–346.

⁵ Там же.

По сути такого же мнения придерживается Ю.Н. Старилов, 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 делу¹. 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 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»².

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»³.

Необходимость аннулирования незаконной нормы права вытекает из нормативности акта. В связи с тем что нормативный акт, как правило, 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.

¹ Старилов Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 91.

² Изварина А.Ф. Указ. соч. С. 46.

³ Зайцев В.Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 3. С. 20, 22.

Практика Европейского суда по правам человека также неоднозначна. Например, в деле *X. против Дании*¹ 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 комиссия по правам человека², 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* (курсив мой — А.Б.) интерес³.

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*⁴, установив нарушение п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод «Право на справедливое судебное разбирательство»⁵, вынес решение в пользу заявителя в связи с тем, что власти Италии четыре раза отказывали заключенному в судебной защите на том основании, что акты администрации к моменту рассмотрения утрачивали силу. Европейская конвенция ратифицирована Россией⁶. 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. Способ судебной защиты выражается в признании нормативного акта незаконным с момента вступления его в силу до момента отмены принявшим его органом либо до вступления решения суда в силу. Как следует из приведенных примеров судебной практики, гражданская процессу-

¹ *X. v. Denmark*, no. 7658/76, 15 DR 128 (1978); См. также *Pitarque v. Spain*, no. 13420/87, 62 DR 258 (1989).

² 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.

³ *Harris, O'Boyle, Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights* (Butterworths; London; Dunlin; Edinburgh, 1995). at 636.

⁴ *Ganci v. Italy*, no. 41576/98, 30 October 2003.

⁵ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁶ Федеральный закон от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

альная форма не в полной мере справляется с поставленной перед судебной властью задачей защиты прав граждан и организаций от недействующих нормативных правовых актов.

Следует более подробно изучить практику Европейского Суда по существующей проблеме с целью детального выяснения обязательств Российской Федерации, закрепленных в Европейской конвенции (ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство», ст. 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 международном авторитете.

Также необходимо уделить внимание изучению проблемы отсутствия судебной защиты от нормативных актов, не являющихся правовыми (не обладающих юридической силой) в связи с нарушением процедуры их принятия (например, не опубликованных надлежащим образом), но применяемых органами публичной власти. В настоящее время существует неопределенность относительно судебных полномочий по защите прав граждан в этой области.

Важно отметить, что в настоящее время в России отсутствует единый механизм защиты от недействующих нормативных правовых актов. В настоящее время в России действует несколько механизмов защиты от недействующих нормативных правовых актов. В частности, в настоящее время в России действует механизм защиты от недействующих нормативных правовых актов, который осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. В настоящее время в России действует механизм защиты от недействующих нормативных правовых актов, который осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. В настоящее время в России действует механизм защиты от недействующих нормативных правовых актов, который осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что в настоящее время в России отсутствует единый механизм защиты от недействующих нормативных правовых актов. В настоящее время в России действует несколько механизмов защиты от недействующих нормативных правовых актов. В частности, в настоящее время в России действует механизм защиты от недействующих нормативных правовых актов, который осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. В настоящее время в России действует механизм защиты от недействующих нормативных правовых актов, который осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.