

ФОРМЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Кареева-Попелковская К.А.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЙСТВИЯ

© NOTA BENE (ООО "НБ-Медиа") www.npublish.com

Как свидетельствует практика, федеральные органы исполнительной власти принимают много нормативных правовых актов, противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. В результате нарушаются права граждан и организаций, компетенция других органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, создается опасность разрушения законности в Российской Федерации. Как отмечает А.Л. Бурков «практика судебного нормоконтроля показывает необходимость законодательного закрепления административно-процессуальной формы судебной защиты прав граждан, нарушенных применением нормативных правовых актов. Способ судебной защиты зависит от того, обладал ли нормативный акт юридической силой на момент его принятия 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 ничтожным нормативного акта в связи с несоблюдением формальной процедуры его принятия. Как свидетельствует судебная практика, гражданская процессуальная форма не в полной мере справляется с поставленной перед судеб-

ной властью задачей защиты прав граждан от недействующих нормативных правовых актов»¹. Как отмечал Т. Брэбан «нет таких секторов общественной жизни, которые выпадали бы целиком из-под сферы административно-правового контроля»². Не является исключением и нормотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Проблемы обеспечения законности в нормотворческом процессе актуальны и на местном уровне. А.А. Сергеев, В.Г. Розенфельд отмечают, что механизм государственного контроля за законностью муниципального правотворчества сегодня неудовлетворительно»³.

Ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права

¹ См.: Бурков А.Л. Судебная защита прав граждан, нарушенных недействующими нормативными правовыми актами // Правоведение. – 2004. – № 1. – С. 116; Лазаров К. Некоторые случаи несоответствия административных актов целям закона // Государство и право. – 1992. – № 3. – С. 113.

² См.: Брэбан Т. Французское административное право. – М., 1983. – С. 22.

³ См.: Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 25.

и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

В случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами предусмотренным законом (ст. 13 ГК РФ).

Актуальность обеспечения законности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти обусловлена тем, что за время действия новой Конституции России суды общей юрисдикции признали противоречащими закону большое количество нормативных правовых актов органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, должностных лиц, что способствовало предупреждению массовых нарушений, которые могли иметь место в результате применения данных актов, и укреплению законности в Российской Федерации⁴.

Для выполнения конституционной обязанности государства гарантировать эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина от любых нарушений (в том числе и в результате принятия противоречащих законам нормативных правовых актов), обеспечить нормальную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц с тем, чтобы они действовали в рамках закона и не нарушали компетенцию друг друга, требуется система органов государственной власти, которая могла бы объективно, квалифицированно и достаточно оперативно разрешать коллизии между нормативными правовыми актами, споры о компетенции между различными органами исполнительной власти, осуществлять по заявлениям заинтересованных лиц контроль за соответствием принимаемых ими нормативных

правовых актов федеральным законам и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Такая система в Российской Федерации существует в виде судов общей юрисдикции и действует, как показывает практика, весьма эффективно⁵.

Право судов общей юрисдикции осуществлять проверку соответствия нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, и право признавать эти акты незаконными (недействительными) по заявлениям прокуроров, граждан, органов местного самоуправления, организаций предусмотрено многими Федеральными законами: «О прокуратуре Российской Федерации» (статьи 1, 21, 22, 23), принятом на основании части 5 статьи 129 Конституции России; «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; ГПК РФ (статьи 116, 239.1-239.8); «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 46, развивающая положения статьи 133 Конституции России, которой местное самоуправление в Российской Федерации гарантировано правом на судебную защиту) и др.⁶

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений статьей 125, 126 и 127 Конституции России от 16 июня 1998 г. такие полномочия судов общей юрисдикции следует установить федеральным конституционным законом, в котором должны быть закреплены виды нормативных правовых актов, подлежащих проверке судами, правила о подсудности таких дел, субъекты, уполномоченные обращаться в

⁴ См.: *Безденежных В.М.* Обеспечение законности в административной деятельности органов внутренних дел. – М., 1999. – С. 9.

⁵ См.: *Куракин А.В.* Предмет административно-правового регулирования в сфере противодействия коррупции в полиции. – Домодедово, 2013. – С. 14.

⁶ См.: *Яхин Ф.Ф.* Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 157.

суд с требованием о проверке законности нормативных правовых актов, обязательность решений судов по результатам проверки нормативного правового акта.

Как отмечает О.В. Макарова «судебный контроль – это конституционно закрепленная самостоятельная правовая форма реализации судебной власти, заключающаяся в проверке судами конституционной, общей и арбитражной юрисдикции законности актов (действий) органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляемая в особом процессуальном порядке в целях восстановления и защиты прав и свобод граждан, организаций и всего гражданского общества»⁷.

Для формирования необходимых гарантий законности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, в настоящее время необходимо принятия законов: «О полномочиях судов общей юрисдикции в Российской Федерации по обеспечению соответствия нормативных правовых актов федеральным законам», «О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам» и др.

Согласно проекту закона «О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам» граждане и их объединения, организации, которые считают,

что нормативный правовой акт органа государственной власти или органа местного самоуправления нарушает их права или свободы, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом, федеральным законом, иным нормативным правовым актом, либо создает препятствия осуществлению указанных прав или свобод, вправе обратиться в суд с заявлением о проверке соответствия данного акта Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, иному нормативному правовому акту. В случаях, предусмотренных федеральным законом, граждане и их объединения, организации вправе обращаться в суд в защиту прав или свобод третьих лиц.

Президент РФ, Совет Федерации, Государственная, Правительство РФ, органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ, главы муниципальных образований, а также прокурор в пределах своих полномочий вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает дела о проверке соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, других федеральных государственных органов.

Верховный Суд Российской Федерации вправе принять к своему производству иные дела об оспаривании нормативных правовых актов. Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Верховный суд респу-

⁷ См.: Макарова О.В. Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти федеральным законам: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 11; Лазаров К. Некоторые случаи несоответствия административных актов целям закона // Государство и право. – 1992. – № 3. – С. 113; Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 157.

блики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа вправе принять к своему производству иные дела об оспаривании нормативных правовых актов, подсудные районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются районными судами по месту нахождения органов, принявших (издавших) оспариваемые нормативные правовые акты.

Суд рассматривает дело об оспаривании нормативного правового акта по правилам гражданского судопроизводства. В судебном заседании суд проверяет соответствие нормативного правового акта или отдельных его положений Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, иному нормативному правовому акту, а также устанавливает, был ли данный нормативный правовой акт принят (издан) в соответствии с установленной законодательством компетенцией органа, его принявшего (издавшего). Суд принимает решение по делу об оспаривании нормативного правового акта, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт соответствует Конституции России, федеральному конституционному закону, федеральному закону, иному нормативному правовому акту и принят (издан) в соответствии с установленной законодательством компетенцией органа, его принявшего (издавшего), выносит решение об отказе в удовлетворении требований, изложенных в заявлении.

Суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдель-

ные его положения не соответствуют Конституции России, федеральному конституционному закону, федеральному закону, иному нормативному правовому акту либо что данный нормативный правовой акт принят (издан) с превышением установленной законодательством компетенции органа, его принявшего (издавшего), признает данный акт или отдельные его положения недействительными.

Вступившее в законную силу решение суда о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений недействительными является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных правовых актов, основанных на признанных недействительными положениях данного акта либо воспроизводящих его содержание или положения, признанные недействительными. Положения таких нормативных правовых актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами. Вступившее в законную силу решение суда о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений недействительными незамедлительно публикуется органом, принявшим (издавшим) данный акт, во всех печатных изданиях, в которых указанный орган официально публикует свои нормативные правовые акты. Если указанный орган прекратил свою деятельность, публикация решения суда о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений недействительными осуществляется печатным изданием, определяемым судом.

Вступившее в законную силу решение суда о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений недействительными не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Суд прекращает производство по делу об оспаривании нормативного правового акта:

– если выясняется, что заявление подано с нарушением требований, предусмотренных настоящим Федеральным конституционным законом, которые не могут быть устранены либо в ходе разбирательства дела, либо в установленный судом срок лицом, обратившимся в суд;

– если имеется вступившее в законную силу решение суда о проверке по основаниям, изложенным в заявлении, соответствия оспариваемого нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, иному нормативному правовому акту.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти прекращают действие по решениям судов. Как отмечает Ф.Ф. Яхин «необходимым условием принятия судом решения, прекращающего действие административного акта, является только незаконность акта, то есть наличие одного из оснований незаконности (недействительности) административных актов, рассмотренных ранее. Нецелесообразность акта не может служить основанием для его аннулирования судом. Контроль со стороны суда элементов административно-правовых, относящихся к сфере дискреционных полномочий, усмотрения административных органов, допускается строго на основании и в пределах, установленных в правовых нормах»⁸.

Прежде чем приступить к рассмотрению конкретных вопросов, относящихся к проблеме прекращения действия административных актов в судебном порядке, представляется необходимым ответить на вопрос о правовой природе такого действия суда. В отечественной юридической литературе имеет место дискуссия о том, является ли отмена административно-правовых актов мерой юридической от-

ветственности или одним из способов осуществления контроля за их законностью, при помощи которого, в конечном счете, обеспечивается соответствие нормативного административного акта положениям законов⁹. В доктрине французского права отмена и аннулирование акта рассматриваются как санкции за незаконные действия, хотя применительно к аннулированию актов учреждениями административной юстиции никогда не оспаривается, что это происходит в рамках контроля административного судьи за законностью актов, издаваемых администрацией. Следует согласиться с замечанием Ю.Н. Старилова о том, что отмена акта управления представляет собой и способ обеспечения его законности, и меру ответственности соответствующего органа исполнительной власти или должностного лица, принявшего незаконный акт, и все зависит от конкретного аспекта рассматриваемой проблемы¹⁰.

С учетом этого, если мы акцентируем внимание на действии самого акта, и влиянии его состояния незаконности на все аспекты такого действия, то наиболее подходящим представляется понимание юридической природы отмены как специфической правоохранительной меры, направленной на ликвидацию нарушений законности в правотворческой и правоприменительной деятельности исполнительных и распорядительных органов¹¹. В данном случае подчеркивается несомненное правоохранительное значение отмены незаконных актов, направленных на охрану правопорядка путем устранения

⁹ См.: *Краснов М.А.* Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // *Государство и право.* – 1993. – № 6. – С. 49.

¹⁰ См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. – М., 2002. Т. II. – С. 295; *Яхин Ф.Ф.* Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 156.

¹¹ См.: *Искакова К.С.* Отмена и приостановление актов управления. – М., 1995 – С. 10; *Яхин Ф.Ф.* Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 157.

⁸ См.: *Яхин Ф.Ф.* Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 156.

незаконных нормативных и правоприменительных актов из механизма правового регулирования, а также на ликвидацию вызванных их действием неправомерных последствий, восстановление нарушенных субъективных прав и законных интересов. Отмена незаконных актов приобретает правовое значение, когда она выполняет правоохранительную и правосоставительную функции.

Следует сказать, что еще более важное значение данные функции приобретают применительно к аннулированию незаконных актов в судебном порядке. Они как нельзя лучше соответствуют назначению и содержанию деятельности судебной власти. Ведь одной из главных задач судебной власти наряду с разрешением конфликтов, возникающих в общественной и государственной жизни, наказанием тех, кто преступил закон и нарушил правопорядок, является восстановление нарушенных прав¹². Исходя из этого, по нашему мнению, непреложным должен оставаться принцип, что правовое регулирование прекращения действия административных актов в судебном порядке обязательно должно отвечать достижению целей охраны объективного правопорядка от нарушения со стороны органов исполнительной власти и восстановления нарушенных прав и законных интересов субъектов права.

Прекращение действия административных актов в судебном порядке является результатом урегулированного законом судебного разбирательства, в ходе которого рассматривается и разрешаются споры о праве. Необходимо различать два вида таких споров: в зависимости от своего предмета они могут носить характер спора о субъективных правах и обязанностях, которые нарушены изданием незаконного акта, или протекать в виде спора соб-

ственно о законности административно-правового акта¹³.

Как отмечает Ф.Ф. Яхин «примером первого вида спора является спор, возникающий в связи с тем, что действиями и решениями государственных и иных органов нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению его прав и свобод, незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности (ст.ст. 254, 255 ГПК РФ). Заявляя о нарушении своего права в суд, заинтересованное лицо одновременно обосновывает свои требования не только тем, что его права нарушены, но и исходит из того, что именно незаконность действий и решений привели к этому нарушению. Таким образом, спор о субъективных правах и обязанностях – это одновременно спор по поводу законности административных действий и решений. Следует иметь в виду, что основанием для принятия судебного решения о признании недействительным ненормативного акта, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативного акта являются одновременно как нарушение им прав или законных интересов заявителя, так и его несоответствие закону или иному нормативному акту»¹⁴.

¹³ См.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 157; Киляшанов И.Ш. Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – С. 16; Хаманева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 7.

¹⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой ГК РФ» от 1 июля 1996. № 6/8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – № 9; Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2001 г. № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2001 – № 7; Постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2003. – № 3; Постановление

¹² См.: Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь. – М., 1997. – С. 47; Яхин Ф.Ф. Указ раб. – С. 157.

Вышеназванные обстоятельства являются обязательными условиями, при которых суд принимает решение, которым прекращается действие административного акта.

Во втором случае, прекращение действия административно-правового акта является результатом разрешения судом спора об объективной законности, безотносительно прав и обязанностей заинтересованных лиц. Суду достаточно установления факта несоответствия административного акта предъявляемым требованиям законности, чтобы принять решение, которым данный акт признается незаконным и его действие прекращается. В.М. Жуйков называет этот способ оспаривания «непосредственным оспариванием» или «оспариванием в чистом виде»¹⁵. В этом случае спор касается главным образом вопросов позитивного права и составляет содержание спора о праве объективном. А.Ф.Евтихеев называл эти спорами «об объективной законности»¹⁶.

Согласно российскому законодательству можно рассматривать споры о признании недействующими нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Во Франции такого рода споры могут возбуждаться в связи с

оспариванием, как регламентов, так и индивидуальных решений путем подачи исков о превышении власти¹⁷.

Д. Галлиган анализируя судебные решения, которые имеются в распоряжении суда при пересмотре административного действия, определяет такое наказание, как аннулирование действия, наиболее часто используемую при судебном надзоре, состоящую из приказа суда, объявляющего административное действие незаконным и не имеющим юридической силы. Д. Галлиган отмечает два аспекта, 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, сохраняется ли при этом юридические права и обязанности, возникающие из предположения, что данное административное действие законно¹⁸.

Как отмечает Ю.Н. Стариков «приказ об аннулировании одновременно является признанием незаконности административного действия с момента его осуществления, из чего следует, что действие никогда не имело законной силы»¹⁹.

Подобной позиции придерживаются и ряд иных ученых А.Ф. Изварина, Ф.Ф. Яхин. Как отмечает А.Ф. Изварина «незаконные акты применялись, затронули интересы гражданина, и он за защитой обратился в суд»²⁰.

Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 16 «О некоторых вопросах практики применения административной ответственности предусмотренной ст. 14.5 КоАП РФ, за неприменение контрольно-кассовых машин» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2004. – № 6; Постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2004. – № 8; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6; Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 157

¹⁵ См.: Жуйков В.М. Проблемы гражданского процессуального права. – М., 2001. – С. 116; Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 157.

¹⁶ См.: Евтихеев А.Ф. Основы советского административного права. – Харьков, 1925. – С. 313.

¹⁷ См.: Кононов А.Л. Об общих принципах права во Французской и Бельгийской судебной практике по административным делам // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 12; Лессаж М. Судебный контроль за деятельностью администрации во Франции // Советское государство и право. – 1981. – № 11. – С. 12.

¹⁸ См.: Галлиган Д., Плянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. – С. 344.

¹⁹ См.: Галлиган Д., Плянский В.В., Стариков Ю.Н. Указ. раб. – С. 346.

²⁰ См.: Изварина А.Ф. Специфика судебных решений по делам об оспаривании законности нормативных право-

О.В. Макарова говорит о том, что «нормативный правовой акт может лишаться юридической силы:

а) с момента его принятия;

б) со дня вступления в силу судебного решения;

в) с иного момента установленного решением суда»²¹.

Как отмечает Ф.Ф. Яхин «прекращение действия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в судебном порядке есть результат его оспаривания путем подачи соответствующих исков в суд и возбуждения спора о праве, рассмотрения данного спора и разрешения судом вопроса о незаконности акта, а применительно к спорам о субъективном праве – одновременно и вопроса о нарушении таким незаконным актом прав (свобод) и законных интересов лица, обратившегося в суд. Решение суда, установившего незаконность акта, – это решение о дисквалификации акта, устраняющего такой акт из механизма правового регулирования»²².

Законодательство использует несколько терминов для обозначения такой дисквалификации, в зависимости от категории акта (нормативный или ненормативный акт) и ветви судебной власти, в рамках которой рассматривается вопрос о законности акта. В Российской Федерации нет специализированных судов по рассмотрению административных споров, связанных с незаконностью актов административных органов. Поэтому аннулирование нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляется в рамках различных подсистем судебной власти: Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных

и уставных судов субъектов федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, в каждой из которых сложились специфические подходы в отношении указанных вопросов²³. В научной литературе подчеркивается, что ГПК РФ и АПК РФ в отношении нормативных актов, которые противоречат закону, используется термин «признание нормативного правового акта недействующим»²⁴.

Однако, как отмечает Ф.Ф. Яхин «идентичность используемых терминов в ГПК РФ и АПК России отнюдь не означает тождество правовых последствий решений судов общей юрисдикции и арбитражного суда о признании нормативных актов недействующими. Здесь возникают тесно взаимосвязанные между собой вопросы о моменте, с которого необходимо считать недействующим нормативный акт, незаконность которого установлена судом, и о правовых последствиях такого решения. В этом отношении положения двух процессуальных кодексов существенно различаются»²⁵.

Согласно действующему законодательству решение суда по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия. В связи с этим нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные судом недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или ли-

вых актов // Юридический вестник. – 1999. – № 3. – С. 46; Примов Н. Надзор за законностью правовых актов // Законность. – 1999. – № 9. – С. 17.

²¹ См.: Макарова О.В. Указ. раб. – С. 22.

²² См.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 156.

²³ См.: Колядко И.Н. Судопроизводство по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. – С. 34; Хаманева Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений (проблемы законодательного регулирования) // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 12; Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. – М., 2001. – С. 45; Бахрах Д.Н. Панорама судебного контроля за деятельностью администрации в России // Проблемы административной юстиции. – М., 2002. – С. 89.

²⁴ См.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 159.

²⁵ См.: Яхин Ф.Ф. Указ. раб. – С. 159.

цом, принявшими оспариваемый акт, в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом, имеющими большую юридическую силу.

В свое время в комментариях к АПК РФ²⁶, указывалось, что арбитражный суд, формально не лишая нормативный акт юридической силы, объявляет этот акт недействующим и устанавливает запрет на его дальнейшее (т.е. на будущее) применение судами, иными государственными или муниципальными и должностными лицами и т.д., то есть запрещает, а точнее парализует действие данного акта на неопределенное время. В связи с наличием таких правил в процессуальном законе можно согласиться с мнением авторов указанного комментария о том, что объявление арбитражным судом нормативного акта недействующим и не подлежащим применению не означает отмену этого акта и автоматическое исключение его из системы правовых актов, и в этой связи нормативный акт или отдельные его положения должны быть приведены органом или лицом, принявшими оспариваемый акт, в соответствии с законом или иным нормативным актом, имеющим большую юридическую силу²⁷.

Однако их утверждение, что отмена правовых норм относится к исключительной компетенции органов, их принявших, справедливым с теоретической точки зрения можно признать лишь отчасти²⁸.

Данное понимание концепции разделения властей существенно ограничивает полномочия судов самостоятельно своими решениями лишать силы акты, относящи-

еся к компетенции другой ветви власти. Скорее, такое противопоставление понятий связано с тем, что термин «отмена» в нормативных актах и юридической практике принято употреблять только применительно к административному порядку прекращения действия актов²⁹.

Признание акта недействующим, а равно незаконным или недействительным, судом и отмена или отзыв незаконного акта администрацией являются одноплановыми операциями – действиями соответствующих субъектов, направленными на прекращение действия незаконного акта, лишение его силы, устранение из механизма правового регулирования. С точки зрения этих своих целей они аналогичны друг другу. Формально, не называя дисквалификацию незаконного акта судом отменой, можно считать, что данное право отмены принадлежит самим административным органам. Однако ничто не препятствует законодательному установлению правила о том, что признание акта недействующим (незаконным) судом автоматически означает утрату актом силы, устранение его из правового пространства. И такое лишение силы возможно не только с момента вступления судебного акта в законную силу, но и с момента издания незаконного акта³⁰.

Анализ типичных нарушений допускаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации показывает следующее. Так, в Кемеровской области в первом полугодии 2005 г. органами Минюста России была проведена юридическая экспертиза 121 нормативного правового акта Кемеровской области 55 законов, 65 подзаконных нормативных правовых актов, в том числе повторная юридическая экспертиза 11 нормативных правовых актов. Положения, противоречащие федеральному законодательству, вы-

²⁶ См.: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. Г.А.Жилина. – М., 2003. – С. 472.

²⁷ См.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 159.

²⁸ См.: Любимова Р.Н. Некоторые вопросы судебной практики по рассмотрению споров, возникающих из административно-правовых отношений // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 1997. – № 7. – С.128.

²⁹ См.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 157.

³⁰ См.: Яхин Ф.Ф. Указ раб. – С. 157.

явлены в 10 нормативных правовых актах (4 законах Кемеровской области и 6 актах коллегии Администрации Кемеровской области) (8,2 % от общего числа проэкспертированных), в том числе в 7 нормативных правовых актах по результатам повторных юридических экспертиз (3 законах и 4 нормативных правовых актов высшего исполнительного органа) (70 % от общего числа противоречий). Наиболее типичными нарушениями, допускаемыми органами исполнительной власти Кемеровской области являются: наличие в нормативных правовых актах кемеровской области норм, не соответствующих требованиям изменений федерального законодательства, принятых в сфере природопользования; наличие в нормативных правовых актах Кемеровской области норм, противоречащих федеральному законодательству в сфере обеспечения населения Кемеровской области лекарственными средствами³¹.

Признаки несоответствия правового акта федеральному закону: отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами необходимы для издания правового акта; принятие правового акта во исполнение отмененного федерального закона; неправильный выбор федерального закона, примененного при принятии правового акта; принятие правового акта органом, в компетенцию которого это не входит, либо издание с превышением полномочий, предоставленных данному органу; нарушение порядка принятия правового акта.

В законодательстве субъектов Российской Федерации, в том числе конституциях и уставах, часто воспроизводятся нор-

мы Конституции Российской Федерации и актов федерального законодательства. Вопрос о том, является ли это нарушением федерального законодательства, решается применительно к каждому конкретному случаю.

Следует поддержать предложение О.В. Макаровой о необходимости закрепления в ГПК РФ норму, которая бы обязывала государственный орган, принявший нормативный правовой акт, признанный судом незаконным, привести его в соответствии с действующим законодательством. Установить конкретный срок и за нарушение этой обязанности предусмотреть жесткие правовые санкции к должностным лицам³².

Особое место в системе государственного контроля за законностью нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти занимает прокуратура. Согласно Федеральному закону от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации»³³ органы прокуратуры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России.

Эта функция прокуратуры реализуется в различных сферах, в которых возможно совершение правонарушений. Каждая из таких сфер – это конкретное направление надзорной деятельности прокуратуры. Так, осуществляя надзор за законностью нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, прокурор решает ряд задач: проверяет соблюдение норм административного права, особенно тех норм, которые регламентируют порядок разработки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, прокуратура осуществляет надзор за правомерностью издаваемых органами исполнительной власти ведомственных

³¹ См.: *Быданцева Е.С.* Анализ типичных нарушений, допускаемых органами государственной власти Кемеровской области при принятии нормативных правовых актов // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2005. – № 8. – С. 11. *Примов Н.* Надзор за законностью правовых актов // Законность. – 1999. – № 9. – С. 17.

³² См.: *Макарова О.В.* Указ. раб. – С. 23.

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы личности, а также выявляет обстоятельства, способствующие совершению различного рода противоправных деяний должностными лицами органами исполнительной власти.

При осуществлении надзора за исполнением законов должностными лицами органов исполнительной власти прокуратура не подменяет иные государственные органы. Проверки исполнения законов должностными лицами органов исполнительной власти проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения с их стороны законов, и требующих принятия мер прокурором.

Полномочия прокурора по осуществлению общего надзора за нормотворческой деятельностью федеральных органов исполнительной власти определены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Так, прокурор вправе при предъявлении служебного удостоверения: беспрепятственно входить на территории и в помещения органов исполнительной власти, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Требовать от руководителей и иных должностных лиц органов исполнительной власти предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Согласно действующему законодательству прокурор наделен достаточно широкими полномочиями по надзору за исполнением законов должностными лицами федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, надзор за соблю-

дением законов – основная его функция, в связи с чем проведение прокурорских проверок в отношении нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти должно носить систематический характер для того, чтобы своевременно принимать необходимые меры по устранению нарушений действующего законодательства. При выявлении нарушений закона со стороны должностных лиц федеральных органов исполнительной власти прокурор должен избрать соответствующую закону форму реагирования на нарушения законности.

Практика прокурорского надзора за нормотворческой деятельностью федеральных органов исполнительной власти показала, что конкретное нарушение закона может быть устранено соответствующей формой прокурорского реагирования, выбор которой в каждом конкретном случае индивидуален. Таким образом, нарушения закона со стороны должностных лиц федеральных органов исполнительной власти могут быть предотвращены различными формами прокурорского реагирования, а в некоторых случаях только комплексно. В юридической литературе, посвященной теории прокурорского надзора, под формами реагирования на факты нарушения закона понимают мероприятия, осуществляемые прокурорами в процессе реагирования на выявленные нарушения законов, для устранения этих нарушений и обстоятельств, им способствующих, а также в целях привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушениях законов³⁴.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает перечень актов прокурорского реагирования, направленных на устранение нарушений законов, допускаемых должностными лица-

³⁴ См.: Берензон А.Д., Гудкович Ю.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие с ними прокуроров при осуществлении общего надзора. – М., 1976. С. 34.

ми федеральных органов исполнительной власти в ходе осуществления своей профессиональной деятельности. К их числу относятся: протест прокурора, представление прокурора, постановление прокурора, предостережение о недопустимости нарушения закона. По мнению А.П. Стуканова, понятие форм реагирования на выявленные нарушения законов гораздо шире понятия актов прокурорского реагирования.

Поэтому к основным формам реагирования прокурора на выявленные нарушения законов применительно к нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти А.П. Стуканов

относит следующие: принесение протестов на незаконные или необоснованные правовые акты; внесение представлений об устранении нарушений законов и обстоятельств, им способствующих; вынесение постановлений о возбуждении производства об административном правонарушении; объявление в письменной форме должностным лицам предостережений о недопустимости нарушения закона; обращение в суд с заявлением об отмене или изменении незаконного или необоснованного правового акта органа административной юрисдикции; доклады, сообщения прокурора о состоянии законности и др.

Библиография:

1. Брэбан Т. Французское административное право. – М., 1983.
2. Безденежных В.М. Обеспечение законности в административной деятельности органов внутренних дел. – М., 1999.
3. Бурков А.Л. Судебная защита прав граждан, нарушенных недействующими нормативными правовыми актами // Правоведение. – 2004. – № 1.
4. Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. – 1993. – № 6.
5. Лазаров К. Некоторые случаи несоответствия административных актов целям закона // Государство и право. – 1992. – № 3.
6. Макарова О.В. Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти федеральным законам: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
7. Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. – 2002. – № 12.
8. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. – М., 2002. Т. II.
9. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
10. К.А. Кареева-Попелковская Акты реализации мер административного пресечения в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. – 2011. – 12. – С. 39 – 48.
11. М.В. Костенников, А.В. Куракин, И.Н. Кошелев Административно-правовое регулирование обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции в органах внутренних дел (ч. 2). // Административное и муниципальное право. – 2011. – 2. – С. 38 – 45.
12. Костенников М.В., Куракин А.В., Кошелев И.Н. Административно-правовое регулирование обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции в органах внутренних дел (ч. 3 окончание начало в № 1, 2 – 2011 г.) // Административное и муниципальное право. – 2011. – 4. – С. 52 – 61.

13. Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств. // *Полицейская деятельность*. – 2011. – 1. – С. 10 – 16.

References (transliteration):

1. Breban T. Frantsuzskoe administrativnoe pravo. – M., 1983.
2. Bezdenzhnykh V.M. Obespechenie zakonnosti v administrativnoi deyatel'nosti organov vnutrennikh del. – M., 1999.
3. Burkov A.L. Sudebnaya zashchita prav grazhdan, narushennykh nedeistvuyushchimi normativnymi pravovymi aktami // *Pravovedenie*. – 2004. – № 1.
4. Krasnov M.A. Publichno-pravovaya otvetstvennost' predstavitel'nykh organov za narushenie zakona // *Gosudarstvo i pravo*. – 1993. – № 6.
5. Lazarov K. Nekotorye sluchai nesootvetstviya adminisrtivnykh aktov tselyam zakona // *Gosudarstvo i pravo*. – 1992. – № 3.
6. Makarova O.V. Sudebnyi kontrol' sudov obshchei yurisdiktsii za sootvetstviem normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti federal'nym zakonom: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. – M., 2005.
7. Sergeev A.A., Rozenfel'd V.G. Administrativnyi kontrol' za zakonnost'yu pravovykh aktov organov mestnogo samoupravleniya // *Gosudarstvo i pravo*. – 2002. – №12.
8. Starilov Yu.N. Kurs obshchego administrativnogo prava. – M., 2002. T.II.
9. Yakhin F.F. Deistvie administrativno-pravovykh aktov: Dis. ... kand. jurid. nauk. – M., 2004.
10. K.A. Kareeva-Popelkovskaya Akty realizatsii mer administrativnogo presecheniya v deyatel'nosti politsii // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2011. – 12. – С. 39 – 48.
11. M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin, I.N. Koshelev Administrativno-pravovoe regulirovanie obespecheniya sobstvennoi bezopasnosti i protivodeistviya korruptsii v organakh vnutrennikh del (ch. 2). // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2011. – 2. – С. 38 – 45.
12. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Koshelev I.N. Administrativno-pravovoe regulirovanie obespecheniya sobstvennoi bezopasnosti i protivodeistviya korruptsii v organakh vnutrennikh del (ch. 3 okonchanie nachalo v № 1, 2 – 2011 g.) // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. – 2011. – 4. – С. 52 – 61.
13. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Administrativno-pravovoe protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby i v deyatel'nosti sotrudnikov politsii Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstv. // *Politseiskaya deyatel'nost'*. – 2011. – 1. – С. 10 – 16.