

**общественное объединение  
«СУТЯЖНИК»**

**общественный фонд  
«ПРАВОБОРЕЦ»**

**УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И  
ПРАВА**

**СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН В ЕЕ НАИБОЛЕЕ  
ЭФФЕКТИВНЫХ ФОРМАХ**

Материалы научно-практической конференции

(24 декабря 2002 года, Екатеринбург)

ЕКАТЕРИНБУРГ, 2003

*Ответственный редактор  
Бурков Антон Леонидович,  
юрист общественного объединения «Сутяжник», преподаватель  
Уральской государственной юридической академии.*

В сборник включены материалы и выступления, касающиеся проблем судебной защиты прав граждан и юридических лиц и ставшие темой обсуждения на научно-практической конференции, которую провело общественное объединение «Сутяжник» в сотрудничестве с общественным фондом «Правоборец» и Уральским институтом экономики, управления и права 24 декабря 2002 года (г. Екатеринбург).

Проведение конференции и издание сборника осуществлены при финансовой поддержке Института «Открытое общество» (Будапешт), Института «Открытое общество» Фонд Сороса (Москва) и Уральского института экономики, управления и права.

Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах:  
Материалы научно-практической конференции  
// Под. ред. А.Л. Буркова, издательство Уральского университета,  
2003. – С. 108.

- © Коллектив авторов, 2003
- © Общественное объединение «Сутяжник», 2003
- © Общественный фонд «Правоборец», 2003
- © Уральский институт экономики, управления и права, 2003
- © Издательство Уральского университета, 2003

## **Оглавление**

<b>ОГЛАВЛЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>ПРЕДИСЛОВИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>СОВЕРШЕНСТВОВАТЬ ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН ОТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОЛА.....</b>	<b>7</b>
<b>ОБРАЩЕНИЯ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВ ГРАЖДАН ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ .....</b>	<b>11</b>
<b>ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ .....</b>	<b>13</b>
<b>ПРОБЛЕМА СУДЕБНЫХ РАСХОДОВ В СВЕТЕ ПРИНЦИПА ДОСТУПНОСТИ ПРАВОСУДИЯ.....</b>	<b>19</b>
<b>ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ – ОЧЕРЕДНАЯ ДЕКЛАРАТИВНАЯ НОРМА КОНСТИТУЦИИ? .....</b>	<b>24</b>
<b>О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В СОВРЕМЕННОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ .....</b>	<b>27</b>
<b>ЕСЛИ СУД - ТО ЕВРОПЕЙСКИЙ!.....</b>	<b>32</b>
<b>ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД: ПАНАЦЕЯ ОТ ВСЕХ БЕД?.....</b>	<b>35</b>
<b>ЛОВКОСТЬ РУК И НИКАКОГО ОБМАНА? .....</b>	<b>44</b>
<b>ОБЖАЛОВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ КАК СРЕДСТВО ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН .....</b>	<b>50</b>
<b>ПРАВИТЕЛЬСТВО ПРОТИВ ПЕРЕРАБОТЧИКОВ ЦВЕТНЫХ МЕТАЛЛОВ.....</b>	<b>53</b>
<b>РОЛЬ УСТАВНОГО СУДА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В ПРИВЕДЕНИИ В СООТВЕТСТВИЕ С УСТАВОМ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>55</b>

<b>ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОВОЕ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ.....</b>	<b>69</b>
<b>СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН, НАРУШЕННЫХ НЕДЕЙСТВУЮЩИМИ НОРМАТИВНЫМИ АКТАМИ.....</b>	<b>76</b>
<b>НОВЫЙ ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ УЧАСТИИ ИСТЦОВ (СОИСТЦОВ) В СУДЕБНОМ ЗАСЕДАНИИ.....</b>	<b>88</b>
<b>ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СВЕТЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА .....</b>	<b>92</b>
<b>ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАЛОГАХ И СБОРАХ. ....</b>	<b>101</b>

## **Предисловие**

А.Л. Бурков<sup>1</sup>

Конференция «Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах» была организована правозащитной организацией «СУТЯЖНИК» в сотрудничестве с общественным фондом «ПРАВОБОРЕЦ» при поддержке Института «Открытое общество» (Будапешт) и Института «Открытое общество» Фонд Сороса.

В конференции приняли участие представители органов государственной власти, Уполномоченного по правам человека Свердловской области, деятели правовой науки Уральского региона и активисты правозащитных организаций.

При проведении конференции были выявлены следующие проблемные точки права.

Несмотря на постоянное совершенствование законодательства, доля «мертвых» норм не только не уменьшается, но и растет, причем большинство из них имеют прогрессивный характер.

В частности ст. 7 ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан», предоставляющая судьям налагать дисциплинарное взыскание на государственных служащих, нарушивших права граждан, не применяется на практике. Это лишает граждан возможности требовать персональной ответственности должностных лиц, что, в свою очередь, порождает рецидив должностных правонарушений.

Выявлены значительные процессуальные препятствия восстановления прав граждан и юридических лиц, подвергнутых штрафу или имуществу которых было конфисковано. Государство сознательно установило сложную процедуру восстановления нарушенных прав с целью превенции обращения граждан и юридических лиц с исками к государству.

---

<sup>1</sup> Бурков Антон Леонидович – юрист общественного объединения «Сутяжник», преподаватель Уральской Государственной Юридической Академии.

В ходе конференции был подвергнут анализу ГПК РФ, вступающий в силу с 1 февраля 2003 года. Выявлены значительные негативные изменения в процедуре оспаривания незаконных нормативных актов. В частности, отменена альтернативная подсудность дел об оспаривании нормативных актов, позволявшая гражданину право выбора на обращение с соответствующей жалобой либо по месту своего жительства, либо по месту нахождения государственного или муниципального органа. Данное положение закона с учетом ограниченных финансовых возможностей гражданина и безграничных российских территорий фактически лишает его права на судебную защиту.

В ГПК РФ (2003г.) из предмета оспаривания исключены акты, не зарегистрированные или неопубликованные в установленном законом порядке. В этой ситуации гражданин также остается вне рамок судебной защиты в случае применения к нему нормативного акта, принятого при несоблюдении установленной процедуры.

В ГПК РФ суду предоставлено право прекращать производство по делу об оспаривании нормативного акта, если до вынесения решения суда нормативный акт был отменен органом, его принявшим. Данная ситуация позволяет публичным органам власти неоднократно принимать незаконные нормативные акты, избегая ответственности путем «своевременной» (до принятия решения суда) отмены незаконного нормативного акта и последующим принятием акта, содержащего аналогичные нормы.

Не решена в ГПК РФ и проблема обязательного участия соистцов в судебном заседании. Закон закрепил полномочие судьи требовать обязательной явки соистцов, численность которых в зависимости от дела может достигать тысячи, возвращая стороны от состязательного процесса к инквизиционному. При этом судья вправе не рассматривать коллективный иск, в случае не явки одного соистца из тысячи, несмотря на присутствие адвоката (представителя) отсутствующего.

По результатам конференции подготовлен настоящий сборник тезисов, в которых более подробно проанализированы указанные выше и иные проблемы.

## **Совершенствовать правовые формы защиты прав граждан от административного произвола.**

Д.Н. Бахрах<sup>1</sup>

**I.** В научной и правозащитной литературе большое внимание уделяется судебной защите прав и законных интересов граждан от неправомερных действий (бездействия) публичной власти. Это, безусловно, правильно.

Действующее российское право предоставляет гражданам (гражданам РФ, иностранным гражданам и лицам без гражданства) широкие возможности для судебной защиты как от правоприменительных, так и нормативных актов органов публичной власти и их должностных лиц.

К сожалению, недостаточно разработаны и освещены в печати вопросы, связанные с реализацией благоприятных для граждан судебных и иных решений. Хочется остановиться на двух аспектах этой проблемы:

- 1) возмещение вреда, причиненного гражданину, применением мер принуждения имущественного характера;
- 2) наказание виновных в административном произволе.

**II.** В ходе производства по делу об административном правонарушении у гражданина, обвиненного в таком деянии, нередко изымаются определенные вещи. Если дело об административном правонарушении рассматривается в соответствии со ст. 23.1. КоАП судьей, то, руководствуясь ч. 3 ст. 29.10., судья при вынесении постановления обязан решить вопросы «об изъятых вещах и документах, а также о вещах, на которые наложен арест». Если судья оправдывает обвиняемого или, если судья считает, что обвиняемый виновен, то к нему не должно применяться такое административное наказание как конфискация, он в постановлении указывает, что вещи и документы должны быть возвращены законному владельцу. К сожалению, в законе и в подзаконных актах не определено, кто должен возвращать вещи, в какой срок это должно быть сделано, как это должно быть

---

<sup>1</sup> Бахрах Демьян Николаевич – доктор юридических наук, профессор УрГЮА, проректор УИЭУиП, заслуженный деятель науки.

оформлено. На практике это приводит к тому, что гражданин вынужден ходить по кабинетам органа, который пытался привлечь его к ответственности, разыскивая должностных лиц и свои вещи. А если должностное лицо в отпуске, болеет? А если потерпевший живет далеко от таможи, ЛОВД или другого органа, где находятся его вещи? Сколько времени и нервов потратит гражданин!

Возможны и такие случаи: вещи испорчены, поломаны, утрачены. Значит, гражданину в соответствии со ст. 1069 ГК следует обращаться в суд.

Если виновный привлечен к ответственности должностным лицом, коллегиальным органом, он вправе обжаловать такое постановление в районный суд по месту рассмотрения дела. Руководствуясь ст. 30.7. КоАП, суд вправе отменить постановление и прекратить производство по делу. Такое решение должно содержать сведения, предусмотренные ч. 1 ст. 29.10. КоАП. Но решение вопроса о изъятых вещах и документах предусмотрено ч. 3 ст. 29.10. Поэтому суд, рассмотревший жалобу и удовлетворивший ее, не обязан решить вопрос о возвращении вещей лицу, необоснованно привлеченному к административной ответственности. Вот и получается, что постановление о конфискации отменено, а вопрос об изъятых вещах правосудие оставило решать исполнительным органам государственной власти. К кому теперь обращаться гражданину? Кто будет решать вопрос, какие вещи изъяты из оборота и их возвращать не следует, а какие вещи нужно вернуть?

Еще один аспект этой проблемы. Гражданин был оштрафован, штраф уплатил, а потом постановление о привлечении к административной ответственности было отменено. В 2002 году Правительство РФ приняло постановление о порядке возврата сумм необоснованно взысканных штрафов. Постановлением установлено, что гражданин должен передать в финансовый орган копии соответствующих документов и заявление о возврате денег. Там ему обязаны выдать документ, по которому он сможет получить в банке причитающуюся сумму.

В общем, опять гражданин обязан ходить.

Представляется, что возврат вещей, денег, документов лицам, которые незаконно были привлечены к ответственности,



нужно урегулировать законом. Все необходимые действия должен осуществлять судебный пристав-исполнитель. Почему ему поручается взыскивать, но не поручено возвращать?

Почему гражданин, незаконно привлеченный к ответственности, после оправдания должен продолжать борьбу за свои права и после признания его невиновным?

**III.** Если должностное лицо нарушило закон, то естественное чувство справедливости предполагает, что пострадавшему будут принесены извинения, а виновник будет наказан. Безднаказанность развращает и субъектов власти.

А. Если в действиях обвиняемого в административном правонарушении нет состава правонарушения, субъект административной юрисдикции на основании ст. 29.9, 30.7 КоАП должен вынести постановление (решение) о прекращении производства по делу. Представляется, что для таких случаев следовало бы предусмотреть особый вид постановлений – постановление об оправдании (признании невиновным).

Б. В законе можно было бы установить правило, обязывающее орган, должностные лица которого привлекали или привлекли гражданина к административной ответственности, в случае его оправдания принести ему официальное извинение.

В. В ч. 5 ст. 7 закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993г. сказано: «В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решение), признанные незаконными, суд определяет меру... ответственности государственного служащего, вплоть до представления об увольнении». Закон предоставил судам право решать вопросы о дисциплинарной ответственности виновных. Но эта норма из-за своей новизны и расплывчатости не применяется на практике.

Во-первых, суды никогда не привлекали виновных к дисциплинарной ответственности.

Во-вторых, неясно, кто вправе поставить такой вопрос. Сами же суды по своей инициативе уголовных, административных, дисциплинарных санкций не налагают.

В-третьих, как должно оформляться такое решение: как представление руководителю, которому подчинено должностное

лицо, как специальное решение, как один из пунктов оправдательного решения? Законодатель сказал: «А», он обязан сказать «Б».

В законе следовало бы закрепить право лица, права и свободы которого были нарушены, подавать заявления о привлечении виновного должностного лица к дисциплинарной, административной или даже к уголовной ответственности.

Представляется правильным мнение Н. Петровой о том, что потерпевшего нужно наделить правом уголовного преследования, соответственно расширить сферу частного обвинения (Н. Петрова «Наделить потерпевшего правом уголовного преследования». «Российская юстиция». 2002. М2. С. 55,56.). Автор предлагает воспользоваться опытом ФРГ. В этой стране гражданин, который является потерпевшим, вправе подать заявление о проведении официального расследования, а отказ в проведении расследования вправе обжаловать в суд.

Конечно, это один из возможных вариантов решения вопроса об ответственности государственных и муниципальных служащих за нарушение прав и свобод граждан. Но нужно учитывать, что действующие в РФ право фактически устанавливает иммунитет служащих публичных организаций от притязаний граждан, в отношении которых они совершили незаконные, нецелесообразные действия. Максимум, что могут сделать потерпевшие, - добиться отмены незаконного акта. Граждане не только не вправе привлечь, но и даже поставить вопрос о возможности привлечения служащего ни к уголовной, ни к административной, ни к дисциплинарной, ни к материальной, ни к гражданско-правовой ответственности. К любому из названных видов юридической ответственности служащий может быть привлечен только другими служащими. А гражданин вправе только подавать административные жалобы на безнаказанность тех, кто нарушил его права.

Представляется, что в целях более полной защиты прав граждан от административного произвола, следует подумать о правовом решении поставленных вопросов.

## **Обращения к Уполномоченному по правам человека Свердловской области о нарушениях прав граждан представителями судебной власти**

С.В. Мищенко<sup>1</sup>

Всего в 2002 году в адрес Уполномоченного поступило более трех тысяч письменных обращений граждан, более 700 из них касается деятельности судов Свердловской области.

Необходимо сразу сказать, что не все они являются обоснованными, разрешение большинства из них не входит в компетенцию Уполномоченного.

Тем не менее, такое количество обращений в адрес Уполномоченного по правам человека свидетельствует, что проблема в этой области существует и, несмотря на принимаемые меры, не стала менее острой.

Основная направленность обращений следующая: практически половина обращений – это заявления о несогласии с вынесенным приговором или принятым решением по делу. Вторая половина обращений касается необоснованного, по мнению граждан, отказа в принятии искового заявления или оставлении искового заявления без движения, необоснованно длительного рассмотрения дел, не предоставления судебных документов.

Одним из распространенных нарушений, влекущих обращения граждан, является нарушение их права на защиту: это не вынесение судом в установленных случаях постановлений (определений), которые гражданин может обжаловать в установленном законом порядке, а также невручение или несвоевременное вручение копий данных процессуальных документов, даже при наличии заявления, заинтересованному лицу, необоснованно длительное рассмотрение дел в судах. Многие подобные обращения граждан признаны обоснованными в ходе проверки областным судом по инициативе Уполномоченного.

Были обращения от граждан о нарушении их права на справедливый суд, о вынесении необоснованных и

---

<sup>1</sup> Мищенко Сергей Владимирович – консультант аппарата Уполномоченного по правам человека Свердловской области.

несправедливых решений, признанные в результате проверки обоснованными. По таким обращениям Уполномоченным готовились заключения о нарушении прав и законных интересов граждан. В подавляющем большинстве вышестоящие надзорные судебные инстанции согласились с доводами Уполномоченного и права граждан были восстановлены.

Вместе с этим нередко в адрес Уполномоченного поступают обращения, анализ которых позволяет сделать вывод, что зачастую граждане просто не знают своих прав, либо не понимают что от них требует суд. Что свидетельствует, учитывая, что по закону суд в России независимый и беспристрастный, а процесс состязательный, да кроме того еще заформализованный, о том, что гражданин не всегда может рассчитывать на судебную защиту своих прав и законных интересов без надлежащей юридической помощи.

Причин такого положения можно назвать много, хотелось бы привести некоторые из них:

- Отсутствие единой судебной правоприменительной практики – по аналогичным делам различными судами принимаются практически прямо противоположные решения; несмотря на то, что судебная власть в России одна, мнение судов общей юрисдикции и арбитражных по применению конкретной нормы закона различается.

- Негибкость судебной системы – учитывая несовершенство действующего законодательства, пробелы в нем, а зачастую и противоречия их Конституции, решения, тем не менее, принимаются без учета конституционных норм. Хотя есть позитивные сдвиги в этом. Одним из районных судов г. Новосибирска принято решение в пользу заявителя на основании нормы Конституции РФ. По аналогичному вопросу нашим районным судом принято решение не в пользу заявителя. В настоящее время данное решение кассационной инстанцией Свердловского областного суда по жалобе заявителя и при содействии Уполномоченного отменено, дело направлено на новое рассмотрение.

- Недостаточная правовая осведомленность граждан, о чем уже говорилось выше.

- Недоступность каждому квалифицированной юридической помощи. Этому направлению Уполномоченным уделяется много внимания. В 2002 году подготовлен специальный доклад Уполномоченного «О конституционном праве каждого на получение квалифицированной юридической помощи». В текущем году вступил в законную силу закон РФ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», однако, предоставив большие полномочия адвокатам, он практически сузил круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь. Оплатить же адвокатские услуги может далеко не каждый. А нуждающихся в них немало. Много обращений поступает в адрес Уполномоченного с просьбой предоставить юридическую помощь, еще больше в палату адвокатов Свердловской области (бывшая СОКА). Так, в 2001г. Свердловской областной коллегией адвокатов удовлетворено 378646 ходатайств об оказании бесплатной юридической помощи. Из них дано устных консультаций – 292182, составлено документов – 78474, проведено гражданских дел – 7980. В 2000 году удовлетворяемость таких ходатайств по гражданским делам составляла более 80%. В связи с этим Уполномоченным в течении года отстаивался Закон Свердловской области «О гарантиях юридической помощи населению Свердловской области», споры о необходимости которого постоянно возникали в последнее время.

Добавлю, что в 2002 году получила развитие практика участия Уполномоченного в заседаниях Уставного Суда Свердловской области при проверке соответствия Уставу области законов Свердловской области и нормативных актов органов местного самоуправления. При этом заключения Уполномоченного совпадали с мнением Уставного Суда, в том числе при рассмотрении дел в интересах граждан. (по митингам).

## **Право на судебную защиту**

Е.В. Гузева<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Гузева Елена Витальевна – юрист общественного объединения «Змееныш», магистрант Уральской Государственной Юридической Академии.

«Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» - провозгласила Конституция РФ, что предполагает не просто возможность составления искового заявления и подачи его в суд, но и конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

При рассмотрении конкретных дел Конституционным судом РФ были выработаны критерии того, соблюдается ли право на судебную защиту в каждом конкретном случае (Постановление Конституционного суда от 25 декабря 2001 г. №17-П по делу о проверке конституционности части 2 ст. 208 ГПК РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хазифова И. А., В. Штанина):

- Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право на судебную защиту, так как судебное решение не может быть признано справедливым и правосудным, если отсутствует возможность исправления судебной ошибки.

- В рамках осуществления судебной защиты прав и свобод возможно обжалование в суд решений и действий (или бездействия) любых государственных органов, включая судебные.

- Государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной. Для этого существуют определенные гарантии, предусмотренные гражданским процессуальным законодательством.

Но далеко не всегда указанные в законе гарантии соблюдаются на практике. Вот реальный пример. Суд кассационной инстанции при рассмотрении кассационной жалобы наделен правом выносить решение по существу, что лишает заявителя права на судебную защиту. Посудите сами. Решение, вынесенное судом кассационной инстанции, вступает в законную силу с момента провозглашения, что означает невозможность его обжалования в кассационном порядке.

Гражданка А. работает водителем троллейбуса. На нее было наложено дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора с лишением премии на 100%. Октябрьским районным судом г.

Екатеринбурга приказ о наложении дисциплинарного взыскания был признан незаконным. Работодателя обязали вернуть невыплаченную премию, которая составила 500 рублей.

Но троллейбусное депо, в котором работает гражданка А, обратилось в вышестоящий (Свердловский областной суд) с кассационной жалобой. В результате Свердловский областной суд решение отменил, но не направил дело в районный суд на новое рассмотрение, а сам вынес решение об отказе в иске А. Это решение обжаловать в кассационном порядке невозможно.

Конечно, существует еще и порядок пересмотра дел в порядке надзора, но это исключительный порядок, и обычный гражданин не наделен полномочиями приносить протест в порядке надзора. Единственное, что оставалось сделать А. в данной ситуации, - это обратиться с просьбой о принесении протеста в порядке надзора к уполномоченным на то лицам. А их не так много: председатель Свердловского областного суда, прокурор Свердловской области, председатель Верховного суда (или его заместитель), Генеральный прокурор РФ (или его заместитель). Но самое главное, что ни у одного из них нет обязанности опротестовывать решение суда. А это приводит к тому, что протесты в порядке надзора приносятся чрезвычайно редко. Так произошло и в данной ситуации. Ни одно из управомоченных лиц не принесло протест.

Гражданский процессуальный кодекс РФ, изменив перечень должностных лиц, уполномоченных рассматривать надзорные жалобы (судья Президиума суда субъекта РФ или судья Верховного суда РФ), ситуацию в целом оставила прежней. Более того, процедура значительно затянулась, теперь надзорная жалоба рассматривается в три этапа: на первом этапе принимается решение об истребовании дела, на втором этапе – о передаче дела для рассмотрения в суд надзорной инстанции и только на третьем этапе надзорная жалоба рассматривается по существу. Казалось бы, ситуация исправлена и у заявителя появилась возможность самому лично возбудить процедуру пересмотра его дела в суде. Но эта возможность кажущаяся. Ведь и на стадии принятия решения об истребовании дела, и на стадии принятия решения о передаче дела в суд надзорной инстанции у судьи есть возможность вынести определение об отказе и не истребовать дело и не передавать его в

суд надзорной инстанции по своему усмотрению. Данные определения принимаются судьей единолично, без проведения судебного заседания, без вызова сторон, без соблюдения тех процессуальных гарантий, которые существуют в суде первой и кассационной инстанции. Заявитель по-прежнему лишен возможности по собственной инициативе возбуждать производство по надзорной жалобе, а значит данное средство защиты, по-прежнему, неэффективно.

Таким образом, право суда кассационной инстанции выносить решение по существу спора ограничивает право на судебную защиту, так как отсутствует возможность исправления судебной ошибки.

В суде кассационной инстанции стороны, хотя и извещаются о времени и месте рассмотрения дела, их неявка не препятствует рассмотрению дела и вынесению судом 2 инстанции нового решения. В случае вынесения судом кассационной инстанции нового решения, даже при неизвещении стороны о рассмотрении дела, отсутствует какой-либо механизм его пересмотра, кроме надзора, который не является эффективным средством судебной защиты.

При рассмотрении дела в суде первой инстанции в случае, если дело рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле, не извещенных о времени и месте судебного заседания, решение подлежит безусловной отмене, как незаконное. В отношении решения, вынесенного судом кассационной инстанции, данная норма не действует.

Так произошло и в случае с гражданкой А. Ее не известили о том, что на решение принесена кассационная жалоба, о дате рассмотрения дела в Свердловском областном суде. О вынесенном решении она узнала только тогда, когда пришла в суд за исполнительным листом. Но отменить такое решение невозможно, поскольку отсутствует механизм пересмотра актов, вынесенных судом кассационной инстанцией.

При рассмотрении дела судом 2 инстанции не ведется протокол судебного заседания (ст. 226 ГПК РСФСР), т.е. в случае, если стороны представляли дополнительные доказательства, выдвигали дополнительные доводы в своих объяснениях, ссылались на



дополнительные факты, суд может не принять их во внимание при постановлении нового решения. А у сторон не будет подтверждения, что они на эти доказательства ссылались.

Решением районного суда гражданке Г. был удовлетворен иск о возмещении вреда, причиненного укусом собаки. В суде кассационной инстанции был допрошен свидетель, который не мог быть вызван в суд первой инстанции. Суд кассационной инстанции отменил решение суда первой инстанции за недоказанностью юридически значимых обстоятельств по делу (в частности не доказанности факта укуса). При этом суд никак не принял во внимание показания данного свидетеля, но и никак не прокомментировал, почему данные показания не могут лечь в основу выводов суда. Значимость протокола судебного заседания признается ГПК РФ: отсутствие протокола судебного заседания в суде первой инстанции автоматически влечет за собой отмену решения суда.

Даже нормативно процедура рассмотрения дел в кассационной инстанции не позволяет соблюсти гарантии справедливого судебного разбирательства.

А на практике Свердловский областной суд рассматривает дела в кассационной инстанции 2 раза в неделю: по вторникам и четвергам. За один день каждый судебный состав рассматривает порядка 20 дел. На каждое дело отводится по 10 минут. И это, начиная с момента, когда участники заходят в зал судебного заседания и заканчивая оглашением определения суда. Процедура рассмотрения дела такова: стороны заходят в зал судебного заседания, у них проверяют документы, объявляют состав суда, спрашивают, есть ли отводы составу суда, разъясняют права, спрашивают, есть ли ходатайства. На это уходит в среднем 3 минуты. Затем судья докладчик разъясняет суть дела. На это уходит еще 3 минуты. После чего у кассатора спрашивают, поддерживает ли он свою жалобу, а у противной стороны, признает ли она жалобу. Выслушав ответы, председательствующий просит стороны удалиться и подождать в коридоре. Проходит не более минуты. Суд вызывает стороны на оглашение резолютивной части определения, на что уходит еще 2 минуты.

Таким образом, за 10 минут вершится правосудие. Если сравнивать с судом первой инстанции, то там каждое судебное заседание длится от нескольких часов до нескольких дней. О справедливости, компетентности и эффективности судебной защиты в данном случае нет и речи.

Статья 6 Конвенции "О защите прав человека и основных свобод" гарантирует каждому право на справедливое судебное разбирательство. Одной из основополагающих черт справедливого судебного разбирательства является такая судебная процедура, которая давала бы гарантию законности в каждом конкретном случае, что неоднократно подтверждалось практикой Европейского суда по правам человека. Вынесение решения судом кассационной инстанции не дает тех гарантий, которые предусмотрены для вынесения законного, обоснованного, а главное, справедливого решения. В практике Европейского суда по правам человека при анализе конкретных обстоятельств дела суд рассматривает, обеспечивает ли процедура судебного разбирательства возможность вынесения справедливого решения. В частности в решении от 22.02.1996 г. по делу Булут против Австрии Европейский суд приходит к выводу, что каждая сторона должна обладать достаточной возможностью представить свое дело в условиях, которые не ставят ее в невыгодное положение. В свете этих стандартов суд кассационной инстанции не может обеспечить гражданину право на справедливое судебное разбирательство дела.

Более того, ст. 47 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом. Суд кассационной инстанции не является тем судом, которому законом представлены полномочия рассматривать и разрешать конкретное дело по существу. Значит решение, вынесенное судом кассационной инстанции, не является решением вынесенным законным составом суда, а значит, само решение является незаконным.

Следовательно, ч.4 ст.306 ГПК РСФСР, позволяющая суду кассационной инстанции выносить решение по существу, противоречит как Конституции РФ, так и Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

## **Проблема судебных расходов в свете принципа доступности правосудия**

О.А. Повесма<sup>1</sup>

С принятием ныне действующей Конституции РФ значительно увеличилось число обращений граждан и юридических лиц за судебной защитой. Практика Конституционного Суда РФ создает все больше гарантий судебной защиты прав. Не случайно реформа процессуального законодательства в 2001-2002г.г. во многом отразила правовые позиции Конституционного суда РФ, высказанные им при толковании отдельных положений процессуальных кодексов. Но, к сожалению, за пределами внимания законодателя остался такой важный аспект обеспечения доступа к судебной защите, как требование разумности затрат на получение доступа к правосудию. Эти затраты складываются из двух компонентов: (А) расходов по оплате государственной пошлины и (Б) расходов по оплате услуг представителей.

Одной из основных проблем сегодня является защита прав и законных интересов малоимущих, неблагополучных слоев населения, их представительство в судебных органах на равных с состоятельными гражданами. Финансовые затруднения могут возникнуть уже на подготовительной стадии и тем самым лишит истца возможности обращения за защитой своего нарушенного права. Речь идет об уплате государственной пошлины в государственный бюджет. Роль данного налога значительна для государства, так как средства от уплаты государственной пошлины идут на содержание судебной системы и во многом делают ее существование реальной, поэтому речи об отмене этого сбора быть не может. В то же время финансирование в бюджет по каждому конкретному иску явно несоразмерно действиям государственных органов по разрешению спора. Пределы взимания не установлены и в зависимости от цены иска пошлина может достигать «астрономических сумм». При этом следует иметь в виду

---

<sup>1</sup> Повесма Ольга Александровна – студентка 4-го курса Института Прокуратуры Уральской Государственной Юридической Академии.

определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 283-О, в котором говорится, что ставки пошлин должны быть разумно обоснованными, справедливыми и соразмерными затратам органов публичной власти.<sup>1</sup>

Следует учесть и то, что не каждый может позволить себе оплатить пошлину, а ее неуплата может привести к оставлению заявления без движения. Размер госпошлины (как было замечено выше) устанавливается в зависимости от цены иска, но, в то же время, цена иска не дает нам права судить о реальном имущественном положении лица и возможности уплаты им сбора. Конституционные принципы справедливости и равенства требуют не только соразмерности госпошлины и цены иска, но и соотносимости между пошлиной и размером заработка (дохода) каждого отдельного гражданина. Этим требованиям установленный порядок расчета государственной пошлины не отвечает.

Кроме того, обязанность по уплате государственной пошлины при обращении в суд лежит на истце. В случае удовлетворения его требований, истец вправе получить с ответчика возмещение понесенных им судебных расходов. Однако, неэффективность системы исполнительного производства создает чрезвычайно высокий риск невозврата этих сумм. Получается, что истец вынужден нести убытки не только из-за нерадивого контрагента или нарушителя права, но и из-за неэффективности установленных государством механизмов защиты права.

В соответствии со ст. 90 ГПК РФ судье предоставлено право решать вопрос об отсрочке или рассрочке уплаты государственной пошлины по своему усмотрению, «исходя из имущественного положения сторон».<sup>2</sup> Причем, критерии оценки имущественного

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 №283-О "По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года №8 «О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров» // Российская газета, №241, 25.12.2002..

<sup>2</sup> Российская газета 20.11.2002г.

положения гражданина нигде не прописаны и отданы на откуп суду. Помимо отсрочки, рассрочки и уменьшения действующий Закон РФ «О государственной пошлине» и ГПК РФ предоставляют различные льготы при ее уплате. Но, как справедливо подметил В. В. Ярков, «делает это без учета критерия нуждаемости лиц, обращающихся за судебной защитой, равно как и не учитывает интересы бюджетов, в которые подлежит зачислению взыскиваемая пошлина».<sup>1</sup> В данной ситуации может возникнуть ряд проблем: неконтролируемое судебское усмотрение в данной сфере может привести либо к дефициту средств в бюджете, либо, наоборот, ограничить доступ к правосудию для отдельных граждан. Новый ГПК продублировал статьи, касающиеся данной проблемы. Думается, что этот вопрос необходимо урегулировать законодательно более подробно.

Помимо государственной пошлины, судебные расходы включают в себя еще издержки, связанные с рассмотрением дела, которые по своим размерам могут быть больше пошлины. Это и расходы, связанные с проведением экспертиз, и расходы на проезд и проживание сторон и третьих лиц, понесенные ими в связи с явкой в суд, а самое накладное—расходы на оплату услуг представителей. Проблема состязательности главным образом упирается в поиск средств для профессионального представительства малоимущих граждан. Ныне действующий Закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>2</sup> предоставляет право на бесплатную помощь только определенным группам граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного законом соответствующего субъекта, и только в нескольких случаях. В статье 26 упомянутого закона дан исчерпывающий перечень этих случаев, сведенный к минимуму, дабы максимально ограничить оказание юридической помощи гражданам бесплатно:

1. истцам - по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного

---

<sup>1</sup> См.: Ярков В.В. Современные проблемы доступа к правосудию в РФ. // Российский юридический журнал. 2001г., №1, С.23.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 10.06.2002, №23, ст. 2102.

смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;

2. ветеранам ВОВ, - по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

3. гражданам РФ - при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

4. гражданам РФ, пострадавшим от политических репрессий, - по вопросам, связанным с реабилитацией.

Первая группа вызывает вопрос: почему права и без того социально незащищенной матери, отец ребенка которой отказывается добровольно принимать участие в его содержании, бесплатно защищаются только в первой инстанции. Так ли уж мал процент этой категории дел, доходящих до второй инстанции? Практика показывает, что нет. Неэффективность взыскания алиментов в долевым отношении к заработку вынуждает женщин требовать взыскания алиментов в твердой денежной сумме (ст.83 СК РФ). Явно неадекватное решение принято и в отношении потерпевших от причинения вреда, причиненного жизни и здоровью или смертью кормильца. Доказывание по таким делам настолько сложно, что только в самых редких случаях их рассмотрение заканчивается в первой инстанции<sup>1</sup>. Справедливо ли лишать таких лиц права на бесплатную помощь в суде апелляционной или кассационной инстанции? Думается, что нет.

Вторая и четвертая группа требуют защиты несомненно. Однако, почему в нее не включены ветераны иных войн? Разве роль ветеранов Афганистана или Чечни в судьбе России незначительна? А как быть с участниками ликвидаций атомных катастроф? Есть вопросы и по третьей группе: неясно, почему бесплатная помощь заканчивается на составлении заявления.

В то же время Конституция в ст. 48 гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи. А в случаях, когда юридическая помощь оказывается платно, качество ее зависит от количества имеющихся у клиента средств. Чем

---

<sup>1</sup> Не случайно Верховный Суд РФ принял по этому вопросу отдельное Постановление от 28.04.1994 №3 «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья» // Бюллетень Верховного Суда РФ, №7, 1994.

опытнее юрист, тем дороже его услуги, как правило. В ситуации, когда процесс доказывания «лежит на плечах» сторон, исход дела во многом, если не во всем, зависит от профессиональных качеств юриста, представляющего интересы стороны. Столкновение в процессе лиц, имеющих разный достаток, в худшем случае может привести к вынесению судом решения, угодного «богатой» стороне.

Стоит не согласиться с отдельными нормами нового ГПК, связанными с участием прокурора в гражданском судопроизводстве. Приведя в соответствие нормы ГПК (участие прокурора в деле) с федеральным законом «О прокуратуре РФ» законодатель тем самым ограничил возможности прокурора по защите нарушенных прав граждан, обращающихся за защитой в органы прокуратуры. Довольно размытая формулировка случаев, при которых прокурор имел право обратиться в суд в защиту прав граждан («если этого требует охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан»)<sup>1</sup> в новом ГПК заменена. Теперь она звучит так: «только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд».<sup>2</sup> И опять остались моменты, требующие законодательного разъяснения: что понимается под «уважительными причинами», каковы их критерии и кто их определяет. Ограничение роли прокурора тем более кажется неуместным в условиях, когда механизм судебной защиты для большинства граждан стал слишком дорог, а прокуратура—это единственный орган, куда граждане обращаются за защитой своих прав бесплатно. И эта защита им оказывается путем предъявления исков в суд, непосредственного участия в суде, опротестования незаконных судебных постановлений. В ст. 378 ч. 8 ГПК РФ предусмотрена обязанность по уплате госпошлины при подаче надзорных жалоб на судебные акты. С таким положением нельзя согласиться: оно еще больше ограничивает права неимущих граждан.

---

<sup>1</sup> ГПК РСФСР в редакции от 25.07.2002г., ст.41.

<sup>2</sup> ГПК РФ , 20.11.2002г.,ст.45.

Безусловно, доступность правосудия нельзя сводить только к вопросам финансирования, но нельзя и не уделять этой проблеме должного внимания. Анализ ситуации наталкивает на вывод о том, что одним провозглашением принципов состязательности и равноправия сторон не обеспечить их реальное действие. Законодательные акты, касающиеся данного вопроса, необходимо привести в соответствие с установленными в Конституции принципами.

## **Право на судебную защиту – очередная декларативная норма Конституции?**

Н.П. Ермилова<sup>1</sup>

Всем хороша наша российская Конституция – и права в ней закреплены и обязанности, в том числе полномочия разных государственных органов, и механизмы их реализации.

Есть в Конституции очень важная статья 46, гарантирующая каждому судебную защиту его прав и свобод и возможность обжаловать в суд действия и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Однако, на практике получается как всегда – находятся исключения.

Пробовали ли Вы обжаловать действия Президента РФ (например, в части издания какого-либо Указа) в суд?

В нашей практике возникла следующая ситуация.

Окончательную точку в деле назначения судей Российской Федерации всех уровней ставит Президент, подписывая Указ о назначении конкретного человека судьей. В одном из районов города работает федеральный судья, чья деятельность при рассмотрении споров явно противоречит законодательству России, нарушает права и интересы сторон, свидетельствует о явной заинтересованности судьи в разрешении спора в пользу одной из сторон. Жаловались и председателю суда, и в Квалификационную

---

<sup>1</sup> Ермилова Наталья Павловна – юрист общественного объединения Комиссия по правам человека Свердловской области.



коллегию судей – не помогает. Не стыдно судье в мантии расхаживать и граждан судить.

Есть еще один способ воздействовать на судью - обжаловать решение, которым судья назначен на должность. Это означает, что нужно подать жалобу на действия Президента РФ. В какой суд нужно обратиться, чтобы тот рассмотрел по существу Ваши требования?

Гражданско-процессуальное законодательство предусматривает, что оспаривание ненормативных актов Президента Российской Федерации подлежит рассмотрению в Верховном Суде РФ (ст. 116 ГПК РСФСР), остальные акты (нормативные), по определению ст. 114 ГПК РСФСР, подлежат рассмотрению в районном суде. Федеральный закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» также дает возможность нам обратиться в суд за защитой нарушенного права даже главой государства.

Следующий вопрос – к каким актам относится Указ Президента РФ о назначении судьи на должность? Ведь Указ касается не только конкретного человека – Иванова И.И., которого назначают на должность, но и всех жителей того района, в котором он будет работать. Получается, что Указ – акт как ненормативный, так и нормативный.

Не зная практики по такой категории дел, мы обжаловали Указ Президента РФ и в районный суд, и в Верховный, пусть сами решают, к чьей подсудности относится данное дело. Не тут-то было.

Районный суд отказывает в принятии жалобы к производству, указывая, что это ненормативный акт и потому дело надлежит рассматривать в Верховном Суде РФ. Кассационная инстанция оставляет определение районного суда в силе.

Верховный суд поступает аналогичным образом. Теперь его формулировка – такие дела не подлежат рассмотрению в суде, поскольку нет нарушения прав конкретного заявителя. Вы можете приводить массу фактов и доводов, когда были нарушены ваши права, направлять суду различные документы, среди которых определения суда субъекта Федерации, подтверждающие незаконность решений и определений судьи, назначенного Указом,

который Вы обжалуете. Кассационная инстанция Верховного суда оставляет определение первой инстанции в силе.

Что теперь? Ни на судью, ни на Президента РФ не распространяется действие Конституции, гарантирующей ваше право на судебную защиту. Даже право, закрепленное в статье 18 Конституции РФ: «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» на нас, простых смертных, не распространяется.

В мае 1998 года, вступив в Совет Европы, мы приняли на себя обязательство соблюдать положения Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Часть 1 статьи 6 Конвенции гарантирует каждому право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Статья 13 Конвенции гарантирует каждому право на эффективные средства правовой защиты перед государственными органами.

В нашем случае Российская Федерация в лице своих государственных органов, в том числе и суда, отказав нам в рассмотрении дела по существу, нарушила право на доступ к суду, право на защиту перед государственными органами, гарантированное ст. 6, 13 Европейской Конвенции.

Именно поэтому от имени заявителей мы обратились в Европейский суд по правам человека с жалобой на нарушение Российской Федерацией части 1 ст. 6, 13 Конвенции и просьбой о вынесении в отношении России обязательных предписаний об устранении препятствий для граждан в доступе к правосудию.

В настоящее время жалоба проходит процедуру решения вопроса о приемлемости жалобы.

Надеемся, Европейский суд поставит в данном деле точку.

## **О некоторых проблемах подведомственности гражданских дел с участием юридических лиц в современном процессуальном законодательстве**

И.А. Полуяхтов<sup>1</sup>

В идеале принятие закона должно вести к решению существующих и будущих проблем, а не порождению новых. К сожалению, так получается не всегда. Нынешний год ознаменовался существенным обновлением процессуального законодательства. Цель любого обновления законодательства—приведение его в соответствие с текущими потребностями общества, а также отражение современных тенденций развития общества, т.е. непосредственное воплощение идеи права. Следует согласиться с Д.А. Керимовым в том, что законы лишь постольку являются правом, поскольку адекватно отражают динамику объективного общественного развития<sup>2</sup>. Попробуем оценить некоторые новеллы процессуального законодательства с этой точки зрения.

Вначале небольшая история из жизни. Фабула дела такова: некое юридическое лицо состояло из двух участников, один из которых принял решение оставить общество. С этой целью он продал принадлежащую ему долю в уставном капитале другому участнику. А поскольку им принадлежало по 50 % уставного капитала, в результате этой сделки второй участник получил 100% уставного капитала. Желая сократить налоговое бремя, вышедший участник попросил второго оформить договоры купли-продажи по номинальной стоимости долей. При этом договоры были дополнены соглашениями, отражающими подлинную стоимость долей. Спустя примерно полгода после совершения сделки, удалившийся участник неожиданно «потерял» дополнительные соглашения к договору, и обратился в суд с иском о признании сделок недействительными, как совершенных под влиянием

---

<sup>1</sup> Полуяхтов Илья Анатольевич – преподаватель Уральской Государственной Юридической Академии, кандидат юридических наук.

<sup>2</sup> См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. М., Норма—Инфра-М, 1998, С.6.

заблуждения относительно цены. В иске он утверждал, что получил от второго участника только номинальную стоимость долей (невзирая на написанные собственноручно расписки, подтверждавшие получение денег в соответствии с дополнительными соглашениями). Параллельно (видимо, не будучи уверенным в успехе своего иска), бывший участник вынудил свою супругу подать еще один иск об оспаривании сделки, как совершенной без ее согласия.

На первый взгляд, здесь речь идет только о проблемах материального права, однако, принятие новой версии АПК РФ породило и целый ряд процессуальных проблем, главная из которых была связана с подведомственностью.

Как следует из п.4 ч.1. ст.33 АПК РФ арбитражные суды рассматривают дела по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров. Целью введения данной нормы было настойчивое желание изъять из юрисдикции общих судов так называемые «корпоративные споры» (термин не вполне четкий, но уже прижившийся), вызванное хорошо известными «успехами» данных судов на ниве их разрешения<sup>1</sup>. Тем не менее, явная редакционная неудачность данной нормы ставит под сомнение успешность реализации намерений законодателя, и, пока кодекс еще не оброс «мясом» правоприменительной практики, можно ожидать самых неожиданных поворотов в судьбе конкретных гражданских дел. Суть неточности проявляется в следующем. Так, неясны пределы толкования понятия «участник хозяйственного общества». В частности, следует ли к «участникам» относить бывших участников, т.е. лиц, которые уже произвели отчуждение принадлежащих им акций или долей в уставном капитале хозяйственного общества? Кроме того, отнюдь не всегда совпадают понятия «участник» и «учредитель». До момента государственной регистрации юридического лица, субъекты,

---

<sup>1</sup> Весьма показательным в этом смысле Постановление Пленума Верховного суда РФ от 10.10.2001 №12 «О вопросе, возникшем при применении Федерального закона «Об акционерных обществах» // Бюллетень Верховного Суда РФ, №12, 2001.

принявшие решение о его создании, являются учредителями, но не участниками. Участвовать еще не в чем. Тогда где рассматривать спор? Также, неясно почему споры между участником и обществом сводятся к спорам между акционером и акционерным обществом? Разве спор между обществом с ограниченной ответственностью и участником ООО имеет принципиальные отличия? Помимо этого, практика судов общей юрисдикции показала, что последние расширительно толкуют положения п.4 ч.1. ст.33 АПК РФ, расставляя акценты в ней следующим образом: арбитражные суды рассматривают дела по спорам (1) между акционером и акционерным обществом, (2) участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, (3) вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров. Такое толкование сомнительно, но не невозможно<sup>1</sup>. В связи с этим следовало бы дать более четкую редакцию нормы АПК РФ. В противном случае, как это и случилось сразу по принятии АПК РФ, все споры, вытекающие из деятельности хозяйственных обществ, будут переправляться в арбитражный суд, который, в свою очередь, будет отказывать в иске за неподведомственностью. Примеры такой судебной практики, к сожалению, уже имеются.

Действие «редакционной неудачи» не замедлило сказаться при разрешении вышеописанного спора. Случилось так, что ко времени вступления в силу АПК РФ<sup>2</sup>, гражданское дело по иску супруги незадачливого участника общества, вернулось из кассационной инстанции, будучи возвращенным на новое рассмотрение. А поскольку слушание этого дела уже неоднократно производилось различными судьями данного суда, председатель суда, приняв дело к своему производству, решил отправить дело в Арбитражный суд. Встал вопрос: подлежит ли иск, заявленный супругой одного из бывших участников в соответствии с нормами

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что позиция Высшего Арбитражного суда РФ по этому вопросу представляется более правильной. Как следует из абз.2 п.6 Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда РФ №11 от 09 декабря 2002г. арбитражный суд рассматривает споры с участием граждан-непредпринимателей только в том случае, когда данный спор связан с предпринимательской или иной экономической деятельностью указанных хозяйственных товариществ и обществ.

<sup>2</sup> Т.е. 01 сентября 2003г.

Семейного кодекса РФ, разрешению в суде общей юрисдикции или арбитражном суде? По буквальному смыслу п.4 ч.1. ст.33 АПК РФ ответ напрашивается отрицательный. Тем не менее, суд общей юрисдикции передал дело на рассмотрение арбитражного суда, который, спустя 4 месяца, вернул дело обратно. Аналогичная проблема встала позже и с первым иском от бывшего участника. Опять же по буквальному толкованию п.4 ч.1. ст.33 АПК РФ арбитражный суд рассматривает спор между участниками обществ. Очевидно, что бывший участник общества к «участникам» не относится.

К сожалению, принятое 09 декабря 2002г. Пленумом Высшего Арбитражного суда РФ постановление №11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного Процессуального Кодекса Российской Федерации» не дает ответа на все возникшие вопросы. Высший Арбитражный суд последовательно придерживается выработанных еще в прошлом АПК РФ критериев подведомственности споров: (1) характер спорного правоотношения должен быть гражданским, административным либо иным, связанным с предпринимательской деятельностью; (2) спор из указанных правоотношений должен быть экономическим; (3) субъектный состав сторон и третьих лиц<sup>1</sup>. В пользу этого говорит п.6 указанного Постановления, устанавливающий, что положения пункта 4 части 1 статьи 33 подлежат применению с учетом части 1 статьи 27 АПК, т.е. с учетом того, что арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (*разрядка моя—И.П.*). Следовательно, гражданское дело по иску супруги бывшего участника общества должно разрешаться в суде общей юрисдикции, как не связанное с предпринимательской деятельностью. Такое толкование, как думается, создает предпосылки для сведения на нет идеи передачи арбитражным судам корпоративных споров. Как следует из приведенного примера, ничто не мешает участнику общества привлечь к спору

---

<sup>1</sup> См.: Арбитражный процесс. Учебник / Под ред. Яркова В.В., М., Юрист, 1998, С.63.

свою супругу, что автоматически приведет к изменению подведомственности.

Дополнительные возможности сохранения корпоративных споров в лоне судов общей юрисдикции создает ГПК РФ. Как следует из ч.4 ст.22 ГПК РФ при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду общей юрисдикции, другие - арбитражному суду, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в суде общей юрисдикции. Поскольку требования в исковом заявлении формулируются истцом по своему усмотрению, ничто не мешает ему составить исковое заявление таким образом, чтобы соблюсти условия применения ч.4 ст.22 ГПК РФ.

Таким образом, обновленное процессуальное законодательство не позволяет с успехом разрешить основную проблему, порожденную двойной подведомственностью судебных споров—разные подходы судов общей юрисдикции и арбитражных судов к разрешению однопорядковых дел. И после вступления в силу нового АПК РФ и ГПК РФ сохраняется возможность выбора судебной инстанции в зависимости от желания стороны, возбуждающей конкретное гражданское дело. Выход из этого положения видится в более активном использовании высшими судебными инстанциями возможности издания совместных постановлений по вопросам гражданского права. Удачным ориентиром в этом отношении служат уже изданные постановления, посвященные акционерным обществам (4/8) и обществам с ограниченной ответственностью (90/14). Отдавая отчет в том, что подготовка большого постановления представляется весьма трудоемкой задачей, представляется полезным более гибкое использование достаточно хорошо зарекомендовавшей себя в плане ориентирования судебной практики арбитражных судов возможности издания информационных писем. Подготовка совместного информационного письма, как думается, укладывается в рамки действующего законодательства о судебной системе.

Эта работа тем более необходима, учитывая реальную возможность ограничения доступа к правосудию вследствие

неопределенной подведомственности данной категории споров. В случае «перебрасывания» дела из одного суда в другой теряется смысл установления процессуальных сроков, неясны последствия применения обеспечительных мер, разнится уровень суда, который будет решать исход дела. До момента издания соответствующих разъяснений высшими судебными инстанциями представляется необходимым сориентировать судей на уровне председателей соответствующих судов на безусловное выполнение требований статьи 46 Конституции РФ.

### **Если суд - то Европейский!**

П.Ю. Скакунов<sup>1</sup>

*В статье содержится анализ позитивного влияния Европейского Суда на правовую систему РФ, а также некоторые процессуальные моменты процедуры подачи гражданами жалоб в ЕС.*

Не так давно по многим СМИ прошла информация о первом решении Европейского Суда против Российской Федерации. Европейский Суд присудил в пользу господина К. суммы компенсации, которая должна быть взыскана с нашего государства. Плохо это или хорошо? Что это: торжество правосудия или очередной удар для нашей финансовой системы? Попробуем разобраться.

Европейский Суд - это судебный орган, образованный при Совете Европы, за счет которого и осуществляется финансирование Суда. В состав Суда входит один судья от каждой страны, ратифицировавшей Европейскую Конвенцию по правам человека (в том числе и от России). То есть он лишен всякой предрасположенности или политической зависимости от любого государства - участника ЕС. Следовательно, любое влияние или давление на Суд практически исключено. Так может быть это и есть та независимость от любых иных органов, и та высшая

---

<sup>1</sup> Скакунов Павел Юрьевич – юрист Уральского Центра Конституционной и Международной Защиты Прав Человека.



справедливость, которая должна быть достигнута в ходе любого судопроизводства?

Россия вошла под юрисдикцию Европейского Суда, ратифицировав Европейскую Конвенцию по правам человека. Тем самым не только признав обязательность его решений, но и взяв на себя обязательство по соблюдению прав человека, закрепленных в Конвенции. В Конвенции закреплены такие основополагающие права, как право на жизнь, право на свободу и безопасность и т.д. Чем же плохи российские законы? Почему эти же права нельзя защищать у нас в стране? Зачем обращаться в далекий Страсбург, когда здесь все под рукой, и законы и суд?

Все дело в том, что внутринациональное законодательство еще очень далеко от европейских стандартов. Не говоря уже о практике его применения. И решения Европейского Суда направлены не только и даже не столько на восстановление нарушенных прав, сколько на совершенствование национального законодательства, практики его применения и деятельности государственных органов. Например, как восстановить нарушенное право на жизнь (ст.2 Конвенции), если человек был ее лишен. Действительно, решение Суда не отменяет и не подменяет собой решение Российского суда, а только устанавливает факт нарушения права и, возможно, присуждает "справедливую" компенсацию. За всю историю Суда не было случаев, чтобы государство, против которого вынесено решение, не исполнило его. Совершенствование национального законодательства обеспечивается за счет того, что государство отчитывается перед Советом Европы о тех мерах, которые предприняты для устранения в нем пробелов или недостатков. Влияет и тот фактор, что если государство не предпримет эффективных мер, то высока вероятность вынесения подобных решений в будущем, и неоднократного аналогичного "наказания" государства.

Конкретный пример возможного положительного влияния Европейского Суда на РФ. Какое содержание имеет право на жизнь в российском законодательстве (ст.20 Конституции РФ)? Может быть много точек зрения, в том числе и авторов комментариев к Конституции РФ, но судебной практики нет. Как нет и Постановлений Конституционного Суда РФ, только которому и

принадлежит исключительное право давать официальное толкование Конституции (пп.4 ст.3 ФКЗ "О Конституционном Суде РФ"). Поэтому было бы логично не изобретать велосипед, а взять то лучшее, что уже наработал Европейский Суд. Например, в практике Суда, право на жизнь истолковывается не только как право человека на безопасное существование, но и как обязанность государства обеспечить эту безопасность (например, силами правоохранительных органов), а также, обязанность "принять эффективные действия, по достаточно полному расследованию любых случаев смерти" (дело Мак-Канн и др. против Великобритании, решение Европейского суда по правам человека от 27 сентября 1995г.). Невыполнение этих обязанностей государством повлечет признание Европейским Судом факта нарушения статьи 2 Конвенции. Замечу, что действия российских органов прокуратуры, в большинстве своем, не могут расцениваться как "полное и эффективное расследование".

Обнадеживает то, что в последнее время высшие судебные органы стали внедрять практику Суда в национальную правовую систему (информационное письмо ВАС от 20 декабря 1999г. "Об основных положениях, применяемых Европейским Судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие"). Конституционный Суд РФ прямо ссылается на прецеденты Суда, применяет их при вынесении своих актов (Постановление от 27.06.2000г. №11-п; Постановление от 16.05.2000г. №8-п; Постановление от 23.11.1999г. №16-п и др.).

Огорчает, правда, незнание условий приемлемости жалоб или их вольное толкование некоторыми российскими юристами. Так, одним из условий приемлемости является исчерпание внутренних средств государственной защиты. Некоторые наши соотечественники понимают это условие, как необходимость пройти все национальные судебные инстанции, в том числе необходимость обращения с надзорной жалобой. Однако, Европейский Суд настаивает на позиции, что исчерпаны должны быть лишь эффективные средства правовой защиты, которые обладают такими качествами, как доступность и потенциальный успех. В силу судебной практики Суда не может быть признано эффективным средством правовой защиты экстраординарное

средство защиты, осуществление которого зависит от дискреционных полномочий какого-либо органа власти (прокурора, председателя суда, которые обладают правом принесения протеста) (см. решение Европейского Суда от 09.10.90г. №14545/89). Это означает, что лицо должно иметь возможность лично возбудить процедуру обжалования (решение Суда от 10.07.91г. № 13190/87). Таким образом, внутренние средства правовой защиты будут исчерпаны после вынесения кассационного определения по делу. Именно с этого момента начинается течь 6 – месячный срок, в течение которого лицо может обратиться в Европейский Суд.

Целесообразно первоначально направить в Суд письмо с изложением обстоятельств дела и указанием на права и статьи Конвенции, которые нарушены по мнению заявителя. После этого Суд высылает пояснительную записку, в которой разъясняет условия приемлемости жалобы, а также формуляр жалобы для заполнения. Важно, что подача жалобы будет зарегистрирована датой поступления первого письма, что позволит избежать пропуска 6-месячного срока. А пояснительная записка поможет не только соблюсти все условия приемлемости, но и правильно заполнить формуляр жалобы.

### **Европейский суд: панацея от всех бед?**

А.В. Деменева<sup>1</sup>

Федеральным законом от 30 марта 1998 года Российская Федерация ратифицировала Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 04.11.50 года, и с 5 мая 1998 года данный международный документ стал частью российской правовой системы. Это означает, что Российская Федерация взяла на себя обязательства по обеспечению тех прав и свобод, которые защищает Конвенция, а значит, должна нести ответственность за невыполнение этих обязательств.

С момента ратификации Конвенции Россией прошло более

---

<sup>1</sup> Деменева Анна Валентиновна – юрист общественного объединения «Сутяжник», магистрант Уральской Государственной Юридической Академии.

четырёх лет, но лишь недавно российские правове­ды и практикующие юристы наконец задумались над тем, как использовать этот документ для защиты прав человека. Практика применения Европейской конвенции как механизма международной защиты прав и как нормативного акта, составляющего часть российской правовой системы, только начинает складываться. В связи с этим, к сожалению, обнаружилась следующая тенденция: рядовые граждане жаждут обратиться в Европейский суд, считая его панацеей от всех своих бед, а юристы-практики не преуспели в знании правовых принципов Конвенции, они почему-то в большинстве своем не применяют ее и совершенно не стремятся приблизить правоприменительную практику в рамках российской правовой системы к общемировым стандартам. Что это - "у российских собственная гордость" или вездесущий российский правовой нигилизм? Ссылку в судебном заседании на статьи Конвенции до сих пор приходится обосновывать пунктом 4 ст. 15 Конституции, устанавливающим, что ратифицированные Россией правовые акты являются частью российской правовой системы, так как судей районных судов до сих пор приводит в недоумение использование юристом норм Конвенции в национальном процессе.

Повышение внимания прессы и других средств массовой информации к проблеме защиты прав человека, в том числе и обращениям в Европейский суд по правам человека, является, безусловно, очень обнадеживающим фактором в формировании правосознания граждан и информирования их о возможностях и средствах защиты их прав. Однако, следует заметить, что очень многие статьи, появившиеся в прессе по данному поводу, не решают основной проблемы: не дают квалифицированной и исчерпывающей информации по вопросу обращения в Европейский суд, в них зачастую содержатся юридические неточности, способные дезориентировать читателя. Хотелось бы устранить данные пробелы и представить анализ имеющегося теоретического и практического опыта по процедуре обращения граждан в Европейский суд по правам человека.

Прежде всего, следует развеять некий восторженный ореол вокруг Европейского Суда, создаваемый в средствах массовой информации правовыми экспертами и журналистами. Как в

медицине не изобретено безотказно действующего универсального средства от всех болезней, так и в правовой сфере - не следует надеяться, что Европейский Суд решит все проблемы, возникшие в российской судебной и иной правоприменительной практике. Кроме того, как в медицине, так и в праве - чтобы средство применять, нужно знать, кто и по каким правилам может это делать.

Процедура обращения в Европейский суд по правам человека представляет собой систему четко определенных критериев, разработанных практикой Европейской Комиссии и Европейского Суда. Именно эти правила и требования следует точно выполнять, так как несоблюдение хотя бы одного из них приведет к тому, что ваша жалоба не будет принята Европейским судом к рассмотрению по существу.

Рассмотрим эти критерии, позволяющие оценить ваши шансы на обращение в Европейский суд.

**1. Критерий времени (ratione temporis).** Факты, послужившие основанием для вашего обращения в Европейский Суд, должны произойти после 5 мая 1998 года. Только после этого момента у Российской Федерации возникли обязательства по выполнению положений Конвенции. Следовательно, сколько бы значимыми и серьезными ни являлись бы нарушения прав человека, произошедшие до 5 мая 1998 года, они не могут быть основанием обращения с жалобой на нарушение прав человека и привлечения Российской Федерации к ответственности. По многим российским жалобам, направленным в Европейский суд, уже состоялось рассмотрение на предмет их допустимости (приемлемости), и многие жалобы были признаны недопустимыми именно из-за несоблюдения данного критерия.

**2. Критерий места: (ratione loci).** Данный критерий отвечает на вопрос - где произошло нарушение, и какое государство несет за него ответственность. По общему правилу, государство всегда отвечает за действия своих органов, действующих в официальном качестве, по факту нарушения прав человека. Здесь могут возникнуть спорные моменты в случае, когда статус территории, на которой произошло нарушение, недостаточно точно определен в законодательстве или в силу обстоятельств. В частности, жалобы о

нарушении прав человека в Чечне совершенно справедливо подаются как жалобы против Российской Федерации, и, можно предположить, что нашему государству, в случае, если оно не признает себя виновным в этих нарушениях, придется по каждому конкретному случаю очень убедительно доказывать, что данные действия, совершены не российскими официальными органами.

**3. Критерии лица (ratione persone).** Кто и на кого может подать жалобу в Европейский суд по правам человека? Во-первых, следует запомнить, что "ответчиком" по данным жалобам будет являться государство, ратифицировавшее Европейскую Конвенцию, и виновное в нарушении или необеспечении прав и свобод человека, гарантированных Конвенцией. Поэтому, если ваши права нарушены официальными органами, например, Франции, вы обращаетесь в Европейский Суд с жалобой на действия высокой договаривающейся стороны - Франции. Если ваши права нарушены российскими органами государства, соответственно, Россия и будет той Высокой Договаривающейся стороной, на действия которой вы подаете жалобу. Если ваши права нарушены государственными органами государства Бангладеш, данная жалоба вообще не будет принята, так как Бангладеш не является государством, которое ратифицировало Европейскую Конвенцию. И следует помнить, что Суд не принимает жалоб, направленных против частных лиц или негосударственных учреждений. Кто подает жалобу? Статья 34 Европейской Конвенции устанавливает, что Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения их прав со стороны одной из Высоких Договаривающихся сторон (то есть, государств, ратифицировавших Конвенцию). Для заявителей практически не установлено ограничений: это могут быть и взрослые, и дети, и даже лица, ограниченно дееспособные. Заявителю необязательно быть гражданином государства-члена Совета Европы, или вообще гражданином государства, на которое он подает жалобу. Необязательно также вообще находиться на территории государства, на которое подается жалоба. Главное требование: права обращающегося лица или группы лиц должны быть нарушены. Жалоба может быть подана и представителем лица,

права которого нарушены, при этом следует приложить доверенность, подтверждающую полномочия представителя. Еще одно важное ограничение установлено статьей 34 Конвенции: суд не принимает к рассмотрению анонимных жалоб. Таким образом, в жалобе должны быть указаны фамилия, имя и отчество обращающегося лица. Таким образом, подать жалобу может физическое или юридическое лицо. Также интересна практика Европейского суда, когда жалоба "Санди Таймс" против Соединенного королевства была подана как жалоба от юридического лица (средства массовой информации), и от группы лиц (сотрудников газеты), чьи права на свободу выражения мнения были нарушены. (решение Европейского суда по данной жалобе было вынесено 26.04.1979).

4. Обстоятельства дела. Данный критерий является одним из наиболее актуальных для Российской Федерации, так как даже в статьях специалистов в средствах массовой информации можно встретить такие неверные формулировки, как: "...теперь российскому судье придется помнить о том, что его вердикт неокончателен, может быть обжалован и отменен"; или "российские граждане получили возможность обращаться в Европейский Суд в Страсбурге с жалобами на действия властей всех уровней...". На самом деле, следует отдавать себе отчет в том, что жалоба в Европейский суд - это не средство обжалования решений национального суда. Европейский суд - не апелляционная или кассационная инстанция, это самостоятельная международная система защиты прав человека, которая призвана не пересматривать нарушения и недостатки рассмотрения дел в национальной судебной системе, а выявлять и соответствующим образом независимо оценивать факты нарушений, допущенные государством в отношении индивида или неправительственной организации, с точки зрения норм, принципов и правовых ценностей Конвенции. И, наконец, самое главное: обращение с жалобой возможно только по фактам нарушения прав, защищаемых Конвенцией: это право на жизнь, право на защиту от применения пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, право на защиту от рабства и принудительного труда, право на свободу и личную неприкосновенность, право на

справедливое судебное разбирательство, на уважение частной и семейной жизни, на свободу мысли, совести и религии; на свободу на выражение своего мнения, на распространение информации и идей без какого-либо вмешательства, право на свободу собраний и ассоциаций, право на вступление в брак, право на эффективные средства правовой защиты. Поэтому направление жалобы в Европейский Суд по правам человека на действия "властей всех уровней", как это утверждается в статье А.Фокова "Европейский Суд: доступ открыт" ("Российская газета" , 01.09.2000), не является правильным подходом. Очевидно, что подавать жалобу на действия администрации района, вовремя не предоставляющей вам квартиру, или действия директора предприятия, который пятый месяц не платит вам заработную плату, бессмысленно. Это не те права, которые призвана защищать Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Россиянам вообще стоит иметь в виду, что те социально-экономические права, на нарушение которых большинство из них хотело бы пожаловаться, не закреплены в Конвенции, а значит, ею не защищаются. У этого документа совершенно иная цель - защита неотъемлемых, естественных прав человека. Не будет рассматриваться и жалоба на несправедливый приговор суда, в котором лицо приговорили к восьми годам лишения свободы вместо пяти. Но если в ходе процесса были нарушены такие концептуальные закрепленные Конвенцией права, как право защищать себя лично или через посредство выбранного лицом защитника, это уже повод для обращения с жалобой в Европейский Суд.

**5. Исчерпание средств внутренней правовой защиты.** В соответствии со статьей 35 Европейской Конвенции, дело принимается Судом к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты. В данном случае необходимо знать практику Европейского Суда по данному вопросу: что понимается в каждом конкретном случае, в применении к конкретному государству, под исчерпанием внутренних средств защиты. Опять же, статьи в средствах массовой информации, допускают следующие некорректные формулировки: "...прежде чем обивать страсбургские пороги, граждане, как правило, должны прежде всего пройти все национальные судебные



инстанции, включая Верховный Суд России.."; "...что касается исчерпанности национальных средств защиты, то высшим органом по гражданским, административным и иным спорам является Верховный Суд РФ - следовательно, лишь по прохождении данной инстанции и получения письменного отказа граждан получает право обратиться в Европейский Суд по правам человека..." (А. Фокин "Европейский Суд: доступ открыт" , "Российская газета", 01.09.2000г.).

Следует внести очень важную поправку: практика Европейского суда по правам человека признает в отношении России исчерпанием средств внутренней защиты прохождение кассационной инстанции, так как надзорная инстанция не признается Европейским Судом эффективным средством защиты. Комиссия и Суд выработали несколько критериев для решения вопроса о том, какие средства внутренней защиты в каждом конкретном случае подлежат исчерпанию и мог ли заявитель при их использовании добиться успеха. В частности, в своем решении от 10.07.1991 г. N 13190/87 суд указал, что для признания средства защиты эффективным необходимо, чтобы лицо имело возможность лично возбудить процедуру обжалования. В силу судебной практики не может быть признано эффективным средством правовой защиты экстраординарное средство защиты, осуществление которого зависит от дискреционных полномочий какого-либо органа власти. (решение Европейского суда от 09.10.90 г. N 14545/89). В связи с этим перед подачей жалобы в Европейский Суд по правам человека обращаться в Верховный Суд РФ обязательно только тогда, когда он является кассационной инстанцией по вашему делу (это относится только к определенным категориям дел, установленных в процессуальном законодательстве). Обращаться же в Верховный суд, как в надзорную инстанцию, после вступления в законную силу постановления суда необязательно для того, чтобы подать жалобу в Европейский Суд, так как для исчерпания средств внутренней правовой защиты достаточно прохождения кассационной инстанции.

**6. Шестимесячный срок.** Статья 35 Европейской Конвенции, определяя условия приемлемости жалобы, устанавливает, что дело

может быть принято Европейским судом в течение шести месяцев, считая с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу. Шестимесячный срок - это опять же очень серьезное требование, так как данный срок, если он пропущен, не может быть восстановлен ни при каких обстоятельствах. Вот почему, обращаясь в надзорную инстанцию, следует помнить о том, что пока вы будете дожидаться ответа на ваше заявление о принесении протеста в порядке надзора, вы можете пропустить шестимесячный срок подачи жалобы. Целесообразно подавать жалобу в Европейский Суд после вынесения постановления кассационной инстанцией, приложив к ней доказательства исчерпания вами средств внутренней защиты (решения, определения судов).

7. Иные критерии приемлемости: статья 35 Европейской Конвенции устанавливает, что Суд не принимает жалобу, если она является по существу аналогичной той, которая была уже рассмотрена судом или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования. Также Суд не рассматривает жалобы, если они являются явно необоснованными, жалобы, которые представляют собой злоупотребление правом подачи петиции.

Если вы считаете, что ваша жалоба действительно касается одного из закрепленных и защищаемых Конвенцией и Протоколами к ней прав, и что условия приемлемости жалобы выполнены, вы можете обратиться в Европейский суд с письмом - первоначальным обращением, в котором следует кратко изложить суть жалобы, указать, какие ваши права, предусмотренные Конвенцией, и каким государством нарушены, какие средства внутренней правовой защиты вы использовали, перечислить официальные решения по вашему делу, их даты и суть. Вы можете сделать это на русском языке. К письму следует приложить копии этих документов. Причем, Европейский суд настаивает на том, чтобы заявители присылали именно копии, а не подлинники документов. Получив ваше письмо, секретариат Суда направит вам подтверждение о получении, возможно, запросит дополнительную информацию или дополнительные документы, либо дополнительные разъяснения по вашей жалобе. Как правило, если

возникнет мнение, что имеется очевидное препятствие для принятия вашей жалобы, Секретариат уведомит вас и об этом. Если ваша переписка с Секретариатом покажет, что ваша жалоба может быть зарегистрирована как заявление, Секретариат направляет вам формуляр жалобы вместе с пояснительной запиской по его заполнению. Данный формуляр необходимо заполнить и направить вместе с прилагаемыми копиями документов в Европейский Суд. Как правило, из Секретариата суда приходит ответ со следующей формулировкой: "Ваше дело будет рассмотрено Судом, как только это представится возможным. Судебное разбирательство осуществляется главным образом в письменном виде, и ваше личное присутствие предусматривается только в том случае, если Вы будете приглашены Судом". Рассмотрению дела по существу, как уже было отмечено, предшествует рассмотрение на предмет его приемлемости, то есть, соответствию всем вышеперечисленным критериям.

Следует помнить о том, что процесс переписки с Секретариатом, рассмотрение жалобы на предмет ее допустимости, направление вашей жалобы правительству государства и представление правительством возражений на жалобу в общей сложности занимают около 5-6 лет, таким образом, это достаточно специфическая процедура, позволяющая выяснить все нюансы допущенных нарушений и уже на начальном этапе получить мнение и аргументы правительства по вопросу данных нарушений. И все же вам следует спросить себя, готовы ли вы к столь длительному процессу.

Восторженные возгласы журналистов о том, что государство будет наказано выплатой гражданам серьезных сумм денег в случае нарушения прав личности, также отражают несколько поверхностное восприятие данного института международной защиты прав. На самом деле, предполагается, что глобальная его цель - сформировать и ввести в национальную правовую систему те общеправовые стандарты и требования, которые являются отправной точкой правотворчества и законотворчества в гражданском обществе и правовом государстве. Поэтому нельзя сказать, что мы с вами с помощью Европейского Суда "боремся" с собственным же государством. Скорее, мы боремся за него - за его

интеграцию в цивилизованную правовую систему, принятие им общемирового правового опыта. И хочется верить, что юристы, прошедшие соответствующую подготовку и развивающие опыт работы с Европейской Конвенцией, смогут сформировать традицию применения этого механизма защиты прав человека как в международной системе, так и в рамках национальной юриспруденции.

### **Ловкость рук и никакого обмана?**

Е.Ю. Булакова<sup>1</sup>

Конституционный суд РФ чрезвычайно сильно гордится принимаемыми решениями, когда та или иная норма действующего закона признается не соответствующей Конституции РФ и нарушающей права граждан. Вот и мартовское постановление суда, казалось бы, имеет прогрессивный характер. Для тех, кто не в курсе: постановлением Конституционного суда РФ от 14.03.2002 года были признаны не подлежащими применению нормы Уголовно-процессуального кодекса РСФСР о порядке задержания подозреваемых в совершении преступлений и применении в качестве меры пресечения заключение под стражу с санкции прокурора. Другой немаловажный момент – Конституционный суд обязал Государственную Думу РФ ввести в действие аналогичные нормы УПК РФ о задержании и заключении под стражу (только не с санкции прокурора, а с санкции суда) не с 2004 года, как было в первом варианте, а с 1 июля 2002 года.

Сейчас мы можем с уверенностью сказать, что порядок заключения под стражу подозреваемых и обвиняемых, закрепленный в соответствующих статьях вступившего в действие с 1 июля 2002 года Уголовно-процессуального кодекса РФ, полностью соответствует международным стандартам. Речь идет, конечно, о Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 5 (3) которой гарантирует каждому

---

<sup>1</sup> Булакова Елена Юрьевна – юрист Уральского Центра Конституционной и Международной Защиты Прав Человека, магистрант Уральской Государственной Юридической Академии.

задержанному или арестованному право на незамедлительное доставление к судье для подтверждения обоснованности ограничения свободы или для немедленного освобождения, если суд признает, что оснований для ареста или задержания нет.

Несомненно – это прогресс на пути совершенствования российского законодательства, его приведения в соответствие с требованиями международных договоров о правах человека, ратифицированных Россией.

Но не все так гладко и справедливо, как может показаться на первый взгляд. До 2002 года Конституционный суд РФ не принимал жалобы российских граждан, утверждавших, что порядок задержания и заключения под стражу с санкции прокурора не соответствует статье 22 (2) Конституции РФ, закрепляющей, что «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению». Отказывая гражданам, годами находившимся под стражей, в принятии таких жалоб, Конституционный суд РФ ссылаясь на пункт 6 (2) заключительных и переходных положений Конституции РФ, который установил, что до момента принятия нового уголовно-процессуального законодательства сохраняется прежний порядок, то есть с санкции прокурора, ареста и заключения под стражу.

Такого же плана оговорка была сделана Россией при ратификации Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Федеральный закон «О ратификации конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» от 30.03.98 года закрепил, что положения пунктов 3 и 4 статьи 5 Европейской конвенции не препятствуют применению «санкционированного абзацем вторым пункта 6 Раздела второго Конституции РФ 1993 года временного применения установленного частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 89, статьями 90, 92, 96, 96.1, 96.2, 97, 101 и 122 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР от 27 октября 1960 года, с последующими изменениями и дополнениями порядка ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений».

В итоге получалось, что и в Европейский суд по правам человека дорога нашим гражданам закрыта: раз есть оговорка

государства к статье 5 Европейской Конвенции, то и нет обязанности государства выполнять соответствующие требования международного договора и нет оснований говорить, что имеет место нарушение права человека на свободу и личную неприкосновенность, гарантированное статьей 5 Европейской Конвенции.

Но насколько действительна сделанная Россией оговорка к статье 5 Европейской Конвенции? И так ли легко государство может увильнуть от исполнения международных обязательств?

В настоящий момент для России действуют два международных договора, закрепляющие принцип ограничения свободы только по судебному решению. Это Европейская Конвенция и Международный пакт о гражданских и политических правах. Вот как формулируется этот принцип в указанных договорах:

Международный пакт о гражданских и политических правах	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
<p data-bbox="236 1122 395 1160">Статья 9</p> <p data-bbox="165 1189 785 1323">(1). Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность</p> <p data-bbox="165 1352 785 1921">(2). Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на справедливое судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение.</p> <p data-bbox="165 1951 785 2033">(4). Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или</p>	<p data-bbox="882 1122 1042 1160">Статья 5</p> <p data-bbox="812 1189 1431 1323">(1). Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность</p> <p data-bbox="812 1352 1431 1921">(3). Каждый задержанный или заключенный под стражу в соответствии с подпунктом (с) пункта 1 настоящей статьи незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному согласно закону судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда.</p> <p data-bbox="812 1951 1431 2033">(4). Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или</p>

содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.	заклучения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правоммерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным.
--	---

Конституционный Суд РФ в постановлении от 13 марта 2002 года апеллирует как к статье 5 Европейской Конвенции, так и к статье 9 Международного пакта. Однако до марта 2002 года Конституционный суд РФ «забывал» одно очень важное обстоятельство.

Международный пакт о гражданских и политических правах был ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР и вступил в действие в 1976 году. Каких-либо оговорок к статье 9 Пакта бывшим Союзом сделано не было. При ратификации Международного Пакта СССР было сделано заявление следующего характера: «Союз Советских Социалистических Республик заявляет, что положения пункта 1 статьи 26 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и пункта 1 статьи 48 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которым ряд государств не может стать участниками этих пактов, носят дискриминационный характер, и считает, что пакты в соответствии с принципом суверенного равенства государств должны быть открыты для участия всех заинтересованных государств без какой-либо дискриминации и ограничения».

Россия объявила себя преемницей всех международных обязательств Советского Союза. Таким образом, получается, что положения статьи 9 Пакта действуют на территории России без каких-либо ограничений и оговорок, а учитывая положения пункта 4 статьи 15 Конституции РФ, имеют приоритет над нормами нашего законодательства. Следовательно, с 1993 года Российская

Федерация обязана выполнять международные обязательства, вытекающие из международного пакта о гражданских и политических правах, в том числе обеспечивать каждому задержанному или арестованному лицу право на ограничение свободы только с санкции суда, а не прокуратуры. Только эти правила открыто игнорировались как следственными органами, так и самим Конституционным судом РФ.

Действительно, наше государство оказалось в абсурдной ситуации и сейчас уже не важно, благодаря кому или каким обстоятельствам: по одному международному договору (по Пакту) на территории России действует и признается исключительно судебный порядок задержания и заключения под стражу, по другому договору (Европейской Конвенции) этот же порядок не действует. Получается, что ратификация одного международного договора отменяет действие другого? Но это противоречит всем принципам международного права. Россия, ратифицировав Конвенцию с оговоркой к статье 5, нарушила тем самым свои обязательства по Международному пакту о гражданских и политических правах, поскольку такой оговорки к статье 9 сделано не было.

А должностные лица государства все это время прикрывались имеющейся оговоркой, санкционируя все подряд, обоснованные и незаконные, задержания и аресты. Что это, если не намеренное введение граждан в заблуждение? И кто будет за это отвечать?

Сомнений нет, что отвечать и расплачиваться за это придется государству.

15 июля 2002 года Европейский суд по правам человека вынес еще одно решение против России – по жалобе гр-на Калашникова В.Е., который ссылаясь на нарушение Россией статьи 5 (3) Конвенции в части продолжительности сроков его содержания под стражей до судебного разбирательства, когда для этого не было необходимости.

Из решения Европейского суда о признании жалобы Калашникова В.Е. частично приемлемой следует, что Калашников настаивал не на признании оговорки к статье 5 (3) недействительной в целом, а только в том, что «оговорка российской стороны неприменима в настоящем деле, так как она не



затрагивает продолжительность пребывания под стражей. Утверждается, что цель оговорки – сохранить право прокурора на заключение под стражу и продление периода содержания под стражей при необходимости».

В решении от 15 июля 2002 года Европейский суд по правам человека пришел к следующему выводу: «Суд отмечает, что оговорка содержит статью 97 Уголовно-процессуального кодекса, согласно которой лицо может быть заключено под стражу до 18 месяцев в течение следствия по уголовному делу с санкции прокурора. Несмотря на ссылку относительно сроков задержания на стадии предварительного следствия, суд признает, что оговорка касается процедуры применения меры пресечения в виде заключения под стражу, в то время как жалоба заявителя относится к длительности задержания как такового, а не оспаривает законность... Суд постановил, что имело место нарушение статьи 5 (3) Конвенции».

Таким образом, в деле «Калашников против России» не ставился вопрос о том, чтобы признать российскую оговорку к статье 5 Конвенции недействительной в полном объеме. Вопрос затрагивал лишь сферу действия оговорки: распространяется ли оговорка только на саму процедуру задержания и заключения под стражу (то есть санкционирование ограничения свободы прокурором) или она охватывает и сроки содержания человека в заключении до судебного разбирательства. В итоге мы имеем прецедентное решение Европейского суда о том, что суть оговорки Российской Федерации к статье 5 (3) Конвенции касается лишь сохранения действовавшего порядка ограничения свободы, продления сроков содержания под стражей с санкции прокурора. Сейчас каждый, кто находился под стражей сверх установленного УПК РСФСР максимального срока, обоснованно может говорить о нарушении его права на свободу и личную неприкосновенность.

В демократическом обществе, как считает Европейский суд, права человека должны быть не иллюзорными, а реально осуществимыми. Очевидно, что наша судебная система, как раньше, так и сейчас, пока не готова к таким изменениям, как судебный порядок задержания и применения меры пресечения в виде заключения под стражу. И вероятнее всего, что в условиях

перегруженности уголовными делами судьи будут санкционировать задержания и аресты так же, как раньше это делала прокуратура: не вдаваясь в подробности и не разбираясь в сути проблемы.

## **Обжалование нормативных актов как средство защиты прав граждан**

А.В. Деменева<sup>1</sup>

Право граждан на доступ к судебной защите, то есть реальная возможность каждого гражданина обратиться в суд и отстаивать свои нарушенные права, в российской судебной практике зачастую имеет ряд ограничений. Такими ограничениями могут являться процессуальные условия предъявления жалобы или иска, с которыми рядовой гражданин не может справиться без помощи юриста, размер судебных издержек, которые ему придется понести, и даже длительность судебного процесса, иногда лишаящая смысла такое обращение, и множество других факторов, которые значительно снижают эффективность судебной защиты прав гражданина.

Одним из препятствий эффективной судебной защиты прав граждан является нарушение их прав нормативными актами, противоречие нормативных актов друг другу, Конституции, международным договорам Российской Федерации. В этом случае нарушаются и ставятся под угрозу нарушения права неопределенного круга лиц.

Анализ состояния действующего законодательства позволяет говорить о нарушении прав граждан подзаконными актами (ведомственными инструкциями и приказами, противоречащими федеральным законам и Конституции РФ), актами органов государственной власти субъектов федерации, актами органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Деменева Анна Валентиновна – юрист общественного объединения «Сутяжник», магистрант Уральской Государственной Юридической Академии.

Таким образом, в Российской Федерации остро стоит проблема приведения в соответствие с конституционными и международными стандартами прав человека федерального законодательства, законодательства субъектов федерации и актов органов местного самоуправления.

Система правосудия в Российской Федерации позволяет гражданам обжаловать в суды различного уровня нормативные акты властных органов, нарушающие их права и свободы. Именно этот универсальный способ защиты прав во многом решает проблему доступа граждан к судебной защите: одно заявление гражданина в суд с требованием об отмене нормы, нарушающей его права, позволяет защитить от негативных последствий действия этой нормы всех остальных граждан. Благодаря обращению одного или группы граждан в суд с требованием признать акт недействительным, множество других лиц, чьи права также находятся под угрозой нарушения, "избавлены" от многократного общения с судебной системой для восстановления нарушенных прав.

В качестве примеров эффективного использования гражданами такого права можно привести следующие примеры из недавней практики ОО «Сутяжник».

Граждане обратились в Уставный Суд Свердловской области с требованием признать не соответствующим Уставу Свердловской области Постановление главы города Екатеринбурга от 23.01.2002 "О повышении стоимости проезда в городском пассажирском транспорте". Данное Постановление, которым стоимость проезда в общественном транспорте была повышена от 4 рублей до 5, было признано принятым с нарушением компетенции. Вопросы стоимости проезда в городском общественном транспорте не входят в компетенцию глав муниципальных образований, а относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта федерации. После признания Уставным судом Свердловской области Постановления Главы города Екатеринбурга не соответствующим Уставу области, мэрам других городов области также пришлось отменить свои незаконно принятые акты, в которых устанавливалась стоимость проезда в общественном транспорте. Остается подсчитать стоимость ущерба, причиненного

муниципалитетами каждому из пользователей общественного транспорта, и обращаться в суд о взыскании этого ущерба.

Гражданин обратился в Верховный Суд Российской Федерации с требованием о признании незаконным параграфа 282 тарифного руководства N 5 Министерства путей сообщения. Согласно обжалованной норме не производилось возврата билетов на пригородные поезда. Иными словами, покупая билет на пригородный поезд, мы заранее оплачивали услугу по перевозке, однако если мы по каким-то причинам этой услугой не воспользовались, деньги не возвращались. После признания Верховным Судом РФ данной нормы недействительной, восстановлены права всех пользователей услуг перевозки в пригородных поездах.

Гражданином в Свердловский областной суд был обжалован пункт 5 статьи 39 Закона Свердловской области «О местном самоуправлении в Свердловской области» от 13 апреля 1995 года N 12-ОЗ. Согласно законодательству о местном самоуправлении в Свердловской области, законную силу актам представительного органа придает именно подпись Главы муниципального образования. Обжалуемая норма наделяла главу муниципального образования полномочиями не подписывать решение Городской Думы, и давала возможность обжаловать не вступившее без его подписи в силу решение в суд. Однако обжалование в суд также являлось не обязанностью, а правом мэра, а потому не угодные главе муниципального образования акты «откладывались в стол», а важные для города решения так и не принимались. Свердловским областным судом данная норма была признана нарушающей права граждан на местное самоуправление в соответствие с законом и осуществление власти через представительные органы местного самоуправления, и не соответствующей федеральному законодательству. Исполняя решение суда, областные власти внесли изменения в закон, и теперь глава муниципального образования обязан подписать акт представительного органа в течение 5 дней. Обращение в суд одного гражданина защитило права всех жителей области на своевременное решение местных вопросов, важных для жителей муниципального образования.

Таким образом, эффективность данного способа защиты состоит не только в том, что отдельный гражданин отстаивает свое право, но главным образом в том, что решением (постановлением) суда воспользовался неограниченный круг лиц. В связи с этим обжалование гражданами правовых актов позволяет оперативно решать проблему нарушенного права, которая кроется в законодательстве, и «экономить» средства, затраченные на восстановление этого права: государственная пошлина оплачивается гражданином или группой граждан при обращении в суд один раз, а при этом результатом судебного решения зачастую «пользуются» все или огромная часть населения страны или региона. Кроме того, необходимо отметить, что в результате обжалования нормативных актов законодательство государства и региона развивается, совершенствуется и приводится в соответствие с конституционными и международными стандартами.

## **Правительство против переработчиков цветных металлов**

Е.В. Гузева<sup>1</sup>

11.05.2001 г. Правительством РФ был утвержден новый порядок лицензирования деятельности с цветными металлами. Все лицензии, полученные до введения его в действие, утрачивали свою силу в один день, а именно 21 августа 2001 года.

Особенностью лицензирования является то, что само право на осуществление лицензируемой деятельности возникает в момент получения соответствующей лицензии и прекращается по истечении срока ее действия. Таким образом, не имея соответствующей лицензии, запрещено заниматься деятельностью, связанной с заготовкой, переработкой, реализацией лома цветных металлов.

Между тем, перечень оснований для аннулирования лицензии приведен в статье 13 Федерального Закона «О

---

<sup>1</sup> Гузева Елена Витальевна – юрист общественного объединения «Змееныш», магистрант Уральской Государственной Юридической Академии.

лицензировании отдельных видов деятельности» носит исчерпывающий характер. Такое основание, как принятие Правительством РФ постановления, не является основанием для аннулирования лицензии.

Более того, Правительство РФ, устанавливая трехмесячный срок, по истечении которого все выданные ранее лицензии утрачивают свою силу, превысило свои полномочия, так как такие полномочия не принадлежат ему в силу Конституции и не переданы на уровне Федерального закона.

Статьей 8 Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» срок действия лицензии устанавливается положением о лицензировании конкретного вида деятельности, но не может быть менее чем 3 года.

В соответствии с Конституцией Постановление Правительства может быть отменено:

- Правительством РФ
- Президентом РФ в случае противоречия Конституции РФ, федеральным законам, указам президента
- Верховным судом РФ, в случае противоречия федеральным законам, указам президента.
- Конституционным судом, в случае противоречия Конституции РФ. Практически сразу после принятия данного Постановления Правительства РФ Генеральная прокуратура направила Президенту РФ представление об отмене Постановления как противоречащего федеральному закону. Президент же, в свою очередь, не предпринял никаких мер реагирования.

Общественное объединение «Сутяжник» оказало юридическую помощь Организациям, незаконно лишенным лицензии, при обращении с жалобой в Верховный суд РФ и представлении их интересов. 18 октября 2001 г. решением Верховного суда РФ был признан незаконным и отменен пункт 4 Постановления Правительства РФ от 11.05.01 № 367 «Об утверждении положения о лицензировании деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных металлов», на основании которого все лицензии, выданные до введения

нового порядка лицензирования прекращали свое действие. И теперь все утратившие силу лицензию восстановили свое действие.

### **Роль Уставного Суда Свердловской области в приведении в соответствие с Уставом Свердловской области актов органов государственной власти и местного самоуправления**

А.А. Павлов<sup>1</sup>

Уставный Суд Свердловской области был создан и приступил к работе 1 апреля 1998 года в соответствии со ст. 27 Федерального Закона «О судебной системе Российской Федерации», Уставом Свердловской области и Областным законом «Об Уставном Суде Свердловской области».

В соответствии со ст.ст. 2, 4 и 5 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» Уставный Суд Свердловской области:

- является органом государственной судебной власти Свердловской области, как субъекта Российской Федерации, входит в единую судебную систему Российской Федерации;
- осуществляет судебную власть посредством уставного судопроизводства;
- вправе разрешать только те юридические дела, которые отнесены к его ведению в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», Уставом Свердловской области и Областным законом «Об Уставном Суде Свердловской области», а именно:
  - рассматривает вопросы соответствия областных законов, нормативных правовых актов органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, Уставу Свердловской области;
  - осуществляет толкование Устава Свердловской области.

---

<sup>1</sup> Павлов Александр Александрович – начальник отдела информатизации и аналитической работы Уставного Суда Свердловской области.

Уставный Суд не вправе нарушать компетенцию федеральных судов, юрисдикция которых распространяется на территорию Свердловской области либо на соответствующую категорию дел, при осуществлении уставного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Следует особо подчеркнуть, что Уставный Суд решает дела, отнесенные к его ведению, исключительно по вопросам права, не вмешиваясь в решение политических вопросов.

На основании ст.ст. 8 и 77 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области»

- решение Уставного Суда, принятое в пределах его полномочий, обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом;

- нормативные акты либо отдельные их части, признанные Уставным Судом противоречащими Уставу Свердловской области, утрачивают силу со дня провозглашения решения Уставного Суда;

- решение Уставного Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами;

- юридическая сила постановления Уставного Суда о признании нормативного акта не соответствующим Уставу Свердловской области не может быть преодолена повторным принятием того же акта;

- акты или их отдельные положения, признанные не соответствующими Уставу Свердловской области, утрачивают силу и не подлежат применению независимо от решения об отмене органами их принявшими;

- признание нормативного акта либо отдельного его положения (положений) не соответствующими Уставу Свердловской области является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте, признанном не соответствующим Уставу Свердловской области, либо



воспроизводящих его, положения этих нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

В осуществление указанных полномочий Уставным Судом с начала его деятельности по состоянию на 1 декабря 2002 года принято к производству и рассмотрено 37 дел с вынесением постановлений и 30 дел с вынесением определений.

Ежегодно от семидесяти до восьмидесяти процентов дел и материалов, находящихся в производстве Суда, поступают от граждан либо их объединений и связаны с нарушениями их прав и интересов.

За последние 3 года, по данным регистрации на 1 декабря 2002 года, от граждан и их объединений в Уставный Суд поступило по мотивам нарушения их прав и интересов 105 обращений, в их числе: на нормативные положения, содержащиеся в законах Свердловской области, – 20; в постановлениях Правительства области – 18, в нормативных актах представительных органов местного самоуправления – 19 и в постановлениях глав муниципальных образований области – 35.

Рассматривая обращения граждан, Уставный Суд Свердловской области руководствуется положениями Конституции Российской Федерации и Устава Свердловской области о том, прежде всего, что

- человек, его права и свободы являются высшей ценностью;
- признание, соблюдение и защита прав и свобод человека – обязанность государства, всех его органов и должностных лиц;
- права и свободы личности, являясь непосредственно действующими, должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

При этом именно Уставный Суд, как действующий на основании закона, в частности Федерального Конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Устава области, способствует утверждению в жизни граждан Свердловской области всемирно признанных демократических норм и является в контексте Европейской конвенции о защите прав и основных свобод (ст.6), других международных договоров и

соглашений, надлежащим судом по обеспечению на территории области каждому человеку, находящемуся под его юрисдикцией, прав и свобод, гарантированных не только Конституцией Российской Федерации и Уставом Свердловской области, но и основополагающими актами международного сообщества.

И как надлежащий судебный орган, являясь правовым средством внутренней региональной защиты прав и свобод граждан, Уставный Суд удовлетворяет, в совокупности со всеми другими правовыми и иными способами, достаточный уровень гарантий, соответствующих условиям статьи 13 Европейской конвенции о правах человека, а его деятельность, в силу ранее указанных преимуществ по сравнению с судами других ветвей судебной системы, отвечает всем требованиям, предъявленным к правовым средствам внутренней региональной защиты прав и свобод граждан, изложенным в статье 13 Европейской конвенции о правах человека.

Таким образом, в Свердловской области гражданам дополнительно обеспечивается возможность в рамках процедур регионального конституционного судопроизводства реализации своих прав на судебную защиту, а Уставный Суд области выступает как эффективное внутригосударственное средство такой защиты гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина перед государственными органами и должностными лицами. Эти выводы можно подтвердить несколькими примерами из практики Уставного Суда области.

Так, в 1999 году решением Уставного Суда по делу о проверке соответствия Уставу области некоторых положений четырех постановлений Правительства области, регламентирующих порядок назначения, выплаты и финансирования государственных пособий гражданам, имеющим несовершеннолетних детей, и погашения задолженности по ним, было установлено, что некоторые оспариваемые гражданами положения были приняты Правительством с превышением своих полномочий и ограничивали конституционное право на социальное обеспечение - своевременное получение пособий на детей в денежной форме. В связи с этим данные положения признаны недействительными как противоречащие Уставу области. При этом согласно статье 86 Об-

ластного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» положения, признанные не соответствующими Уставу области, не могли применяться на всей территории области, а постановление Суда являлось основанием для отмены в установленном порядке положений нормативных актов всех исполнительных органов государственной власти и органа местного самоуправления муниципальных образований области, основанных на признанных не соответствующими Уставу области положениях нормативных актов либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения. Правительству области надлежало решить вопрос о внесении в принятые им правовые акты соответствующих изменений и дополнений, что им и было сделано. С января 2000 года детские пособия по области стали выплачиваться в соответствии с федеральным и областным законодательствами в денежной форме.

Принятием Уставным Судом названного постановления была обеспечена защита права как гарантированного статьей 39 Конституции Российской Федерации и статьей 2 Устава области, так и декларированного в статье 16 Конвенции Содружества независимых государств о правах и основных свободах и в статье 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, инкорпорированных в национальное законодательство.

Другим постановлением Уставного Суда было восстановлено нарушаемое в муниципальном образовании «город Екатеринбург» общепризнанное в международном праве и гарантируемое статьей 34 Конституции Российской Федерации право граждан на свободу экономической и хозяйственной деятельности, на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. Постановлением Главы муниципального образования «город Екатеринбург» арендаторы земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, понуждались, вопреки федеральному и областному законодательству, вносить арендную плату не только за земли, но и за объекты городской инфраструктуры, не передаваемые им в пользование. Уставным Судом данные положения постановления Главы

муниципального образования были признаны не соответствующими Уставу области, в частности его статьям 11 и 102, гарантирующим право граждан на свободу хозяйственной и экономической деятельности.

Иногда обращения граждан поступают в Уставный Суд опосредованно, становясь основой официальных обращений других уполномоченных для подобных обращений лиц. Так, по обращениям прокурора Свердловской области постановлениями Уставного Суда Свердловской области от 11 февраля 1999 года, от 7 июля 1999 года и от 23 мая 2000 года были признаны не соответствующими Уставу Свердловской области и федеральному законодательству полностью или в какой-либо части 11 статей Устава муниципального образования «Ревдинский район», 6 статей Устава муниципального образования «город Нижний Тагил», 6 статей Устава муниципального образования «Нижнетуринский район», правовые положения которых допускали вмешательство органов и должностных лиц местного самоуправления в полномочия друг друга, а также в компетенцию федеральных и областных органов государственной власти, ограничивали права муниципальных служащих, неправильно определяли (ограничивали или, напротив, расширяли) правовой статус глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления, нарушали как активное, так и пассивное избирательные права граждан (например, путем установления для кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления и на выборную должность глав муниципальных образований возрастного, образовательного и других цензов), законодательство о бюджетном регулировании и бюджетном процессе.

Только после принятия этих постановлений в силу статьи 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» не стали применяться полностью или в части еще 207 статей уставов 60 муниципальных образований на территории Свердловской области, в которых содержались правовые положения, аналогичные признанным Уставным Судом не соответствующими Уставу Свердловской области и действующим законам.

По обращению региональных и городской общественных организаций инвалидов были признаны не соответствующими Уставу области отдельные положения решения Екатеринбургской городской Думы «О бюджете города Екатеринбурга на 2000 год», поскольку применение их носило дискриминационный характер по сравнению с общероссийскими общественными объединениями инвалидов, а льготы и преимущества по налогу на содержание жилья и объектов социально-культурной сферы дифференцировались в зависимости от территориальной сферы деятельности общественных объединений инвалидов. Указанными положениями нарушался конституционный принцип равенства прав и свобод человека.

Граждане области все чаще прибегают к возможности защиты своих прав, а одновременно прав и многих других сограждан, путем обращения в Уставный Суд. Примером может служить обращение студентки Гуманитарного университета Екатеринбурга Фадеевой. Будущий юрист Александра Фадеева не согласилась с решением, принятым Главой города Екатеринбурга о лишении студентов платных учебных заведений льготного проезда в общественном транспорте (право приобретения проездных билетов по более низкой цене чем все остальные пассажиры) и обратилась в Уставный Суд Свердловской области. Дискриминационное примечание к пункту 4.3. «Правил пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Екатеринбурге» постановлением суда признано не соответствующим Уставу Свердловской области.

По заявлению Силиванова Уставный Суд признал несоответствующим Уставу Свердловской области ряд пунктов Положения о переводе жилых помещений в нежилые. Одним из оснований для отмены стало то, что это Положение утверждено Главой города Екатеринбурга, хотя это компетенция Екатеринбургской городской Думы.

В постановлении по этому делу Уставный Суд как основание для отмены обжалуемого акта указал также то, что он не был опубликован, тогда как в соответствии с законом нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и

обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Конечно же, действенность решений Уставного Суда, эффективность уставного правосудия в значительной мере зависит от исполнения решений. И, хотя проблемы в законодательном урегулировании обеспечения безусловного исполнения решений в сфере конституционной (уставной) юрисдикции, остаются, в частности, в вопросах ответственности в случае уклонения от их исполнения, практика реализации решений Уставного Суда Свердловской области должна быть признана положительной.

За весь период деятельности Уставного Суда Свердловской области по всем без исключения постановлениям, которыми приняты органами государственной власти или представительными органами муниципальных образований области и их должностными лицами нормативные правовые акты или отдельные их положения признавались не соответствующими Уставу области, в последующем самими этими органами и должностными лицами отменялись либо изменялись с принятием новой редакции в соответствии с правовыми позициями, высказанными судом.

Вполне очевидно, что это обстоятельство свидетельствует о достаточно высоком уровне правовой культуры и приверженности демократическим принципам организации общества и государственной власти, принципам правового государства, большинства депутатского корпуса и в целом руководящей элиты государственной и муниципальной власти Свердловской области.

Необходимо при этом учесть, что фактически созданы к настоящему времени и функционируют конституционные (уставные) суды субъектов федерации только в тринадцати из всех восьмидесяти девяти, причем 11 судов – в республиках Российской Федерации, и лишь 2 – в субъектах областного статуса. В Республике Мордовия Конституционный Суд был создан и ликвидирован, не проработав и одного года. В своем большинстве руководящее звено в законодательной и исполнительной государственной власти и властей муниципального уровня в субъектах Российской Федерации не желают иметь рядом с собой, а в чем - то и над собой, независимого контролера, способного

ревизовать и признавать не законными их решения, в том числе по обращениям простых граждан.

В Свердловской же области законодателями по собственной инициативе была разработана концепция осуществления нормоконтроля независимым органом судебной власти субъекта федерации и образован новый, ранее отсутствовавший в судебной системе Российской Федерации, суд – Уставный Суд Свердловской области, который ими же был наделен не присущими более никакому другому органу власти, в том числе судебной власти, полномочиями рассматривать вопросы соответствия областных законов, нормативных правовых актов органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, Уставу Свердловской области, а также осуществлять толкование Устава Свердловской области.

Эти полномочия суда заведомо придавали ему статус ограничителя собственной свободы действий законодателей как в процессе участия их в принятии областных законов в статусе депутатов, так и в процессе управленческих и иных повседневных действий в статусе своих должностей, зачастую также непосредственно связанных с изданием подзаконных нормативных актов, в том числе на уровне муниципальной власти.

Логично, что добровольно создав над собой в виде Уставного Суда дополнительного цензора и гаранта укрепления правовых основ жизни области, обеспечения права граждан на судебную защиту от возможного произвола властей, наделив его правом признавать результаты собственной деятельности противоречащими Уставу области, авторы и создатели Уставного Суда последовательны и в вопросах соблюдения положений принятого ими самими Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» об обязательности исполнения его решений.

Имеют место не единичные факты, когда уже в процессе рассмотрения обращений граждан вносятся изменения в нормативные акты и они в значительной мере приводятся в соответствие с Уставом Свердловской области самими издавшими их органами и должностными лицами. За последние три года около

десяти дел Уставным Судом по этим основаниям было прекращено производством в связи с добровольным удовлетворением органами государственной и муниципальной власти требований заявителей об устранении нарушений их прав и утратой необходимости в принятии судом соответствующего постановления.

Так, глава муниципального образования “поселок Рефтинский” принял постановление “О нормативах и тарифах на оплату жилья и коммунальных услуг...”, ряд положений которого, по мнению пенсионера Юрлова, нарушал права граждан. Он обратился к главе муниципального образования с предложением устранить допущенные нарушения, а когда с ним не согласились, направил запрос в Уставный Суд. Следует отметить, что после этого должностные лица уже более внимательно рассмотрели предложения ветерана труда и большую часть нарушений устранили еще до рассмотрения дела. В связи с этим Суд в этой части производство по делу прекратил и признал не соответствующим Уставу области только один пункт обжалуемого постановления.

То есть, уже самим фактом принятия к производству обращения гражданина деятельность Уставного Суда оказала определенное положительное воздействие на соблюдение законов в районе.

Практика показывает, что именно граждане проявляют самую живую заинтересованность в работе Уставного Суда, поскольку видят в нем эффективный инструмент восстановления нарушенных прав. Причем, поскольку они действуют из внутренних побуждений, собственного понимания общественных и личных интересов, возникающего, как правило, в результате развития какой – либо конкретной жизненной ситуации, реальной правовой коллизии, то их обращения всегда направлены на конкретный правовой результат. Нужно признать, чаще всего он достигается.

В качестве инициаторов соответствующих обращений и запросов в Уставный Суд Свердловской области, результатами рассмотрения которых становилось изъятие из действующего права противоречащих Уставу области и ущемляющих права граждан норм, регулярно выступают представители одного из организаторов настоящей конференции – правозащитной организации



«Сутяжник». И хотя не всегда их обращения Уставным Судом удовлетворяются, однако следует признать, что делают они важное и общественно значимое и необходимое дело. Уставный Суд, как и любой другой суд, не наделен правомочиями действовать инициативно по выявлению и устранению нарушений закона, прав и интересов граждан. Суд – не прокуратура, милиция или полиция. Принять решение, восстанавливающее законность, устраняющее нарушения прав граждан, суд может только по результатам рассмотрения конкретных обращений, прежде всего граждан и их объединений. Если таких обращений нет – суд вынужден бездействовать, какими бы очевидными и грубыми эти нарушения не были. И это должно быть понятно. Возложение на суд обязанности или даже возможности проявления инициативы в поиске, выявлении и устранении нарушений прав граждан немедленно лишает его основного признака органа правосудия – беспристрастности и объективности в рассмотрении спора, превращает его в одну из сторон конфликта, заинтересованную в определенном результате рассмотрения спора.

Поэтому мы только приветствуем активность представителей правозащитных организаций в деле выявления противоречащих Уставу Свердловской области нормативных актов и оспариванию их легитимности в Уставном Суде. Пусть этих обращений будет больше, судьи Уставного Суда работы не боятся, соответствующую стоящим перед ними задачам квалификацию имеют – в их числе имеются заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник Прокуратуры Российской Федерации, трое из пяти судей имеют ученые степени.

Но есть и просьба при подготовке соответствующих документов для обращения в суд быть особенно внимательными и даже дотошными в соблюдении всех мельчайших формальностей, не допускать досадных и обидных по результатам ошибок, влекущих отказы в принятии обращения к рассмотрению или вынесение постановлений с выводами об отсутствии противоречий оспариваемого нормативного акта с Уставом Свердловской области, когда большая проведенная правозащитниками работа оказывается безрезультатной, а права граждан нарушаются и далее. Следует очень хорошо знать и

помнить, что Уставный Суд не имеет возможности сам исправлять чьи-либо ошибки, допущенные при подготовке и направлении обращения, не может выйти за пределы поставленных в обращении вопросов.

Значение конституционных (уставных) судов усматривается обычно в том, что они охраняют Конституции и Уставы, защищают права и свободы человека и гражданина, что ставит их в один ряд с другими судами. Однако кроме этого практического направления в деятельности судов конституционной юрисдикции имеется и иной аспект, связанный с ее влиянием как на содержание норм права, так и на сами основы правовой системы, на ее принципы, правовые конструкции и механизмы.

По внешним атрибутам (своему названию, формам деятельности, месту в организационной системе государственной власти) органы судебной конституционной юрисдикции принадлежат к судебной ветви власти. В то же время по своему функциональному назначению, роли в механизме правового регулирования конституционные (уставные) суды не полностью вписываются в систему правоприменительных органов. Решения конституционных (уставных) судов обладают особыми юридическими свойствами, которые позволяют говорить о наличии у них признаков нормативности.

Акты конституционных (уставных) судов имеют такое нормативное содержание, которое по своему характеру и значению сопоставимо с законодательными актами высшей юридической силы. Судами конституционной юрисдикции рассматриваются две основные категории дел: осуществляется толкование конституций (уставов), а также проверка соответствия им нормативных актов. Соответственно основными видами актов конституционных (уставных) судов являются акты толкования и акты нормоконтроля.

При осуществлении конституционного (уставного) судебного нормоконтроля нормативные акты, признанные несоответствующими конституции (уставу), утрачивают юридическую силу на основании самого решения суда конституционной юрисдикции, которое не нуждается в подтверждении другими органами, в том числе принявшими норму, признанную неконституционной либо не соответствующей уставу

субъекта Российской Федерации. В результате происходит “отсев”, устранение неконституционных (неуставных) норм, то есть, по существу, корректировка содержания нормативных актов с позиций их соответствия конституции (уставу). Такая корректировка означает, что непосредственно решениями судов конституционной юрисдикции осуществляется изменение содержания нормативных актов, что свидетельствует о том, что по своему нормативному характеру эти решения являются уже источниками права, обладающими такой же юридической силой и таким же значением, что и акты законодательных органов.

Несколько иное нормативное значение имеют акты органов конституционного (уставного) правосудия о толковании конституции (устава). При толковании производится уяснение смысла и интерпретация содержания конституционных (уставных) норм на основе анализа их содержания и места в правовой системе. При этом сами нормы конституции или устава актом толкования не корректируются. Нормативное значение официального толкования состоит в развитии, конкретизации конституционных (уставных) норм, выявлении и формулировании правовых принципов, которые должны учитываться при законодательном регулировании и в правоприменительной деятельности.

Значение правовых позиций, содержащихся в актах толкования и нормоконтроля, принимаемых судами конституционной юрисдикции, не ограничивается конкретным казусом. Эти правовые позиции являются основанием для приведения в соответствие с ними нормативных актов, которые не были предметом рассмотрения конституционного (уставного) суда, но содержат правовые нормы, аналогичные тем, которые были признаны не соответствующими Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта РФ. Причем аналогичными правовые нормы признаются не только при полном совпадении их содержания, но и в случае воспроизведения в них тех правовых конструкций, которые были признаны неконституционными, нарушения тех правовых принципов, соблюдение которых при регулировании определенных сфер общественных отношений признано необходимым.

Значение правовых позиций конституционных (уставных) судов состоит также и в том, что в них нередко содержатся ориентиры для дальнейшей деятельности законодательных или нормотворческих органов. В ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации определено содержание конституционных прав и свобод, сформулированы принципы и установлены критерии обоснованности их ограничения, выявлены правовая природа и отраслевая принадлежность определенных общественных отношений. В постановлениях Уставного Суда Свердловской области также содержатся общие правовые позиции относительно принципов организации местного самоуправления, пределов, условий и возможных форм подконтрольности исполнительных органов законодательному (представительному) органу государственной власти области. В этом смысле можно сказать, что, разрешая подведомственные им дела, суды конституционной юрисдикции действуют не только как “негативный законодатель”, но выполняют также и позитивную роль, указывая субъектам нормотворчества, каким образом надлежит урегулировать те или иные общественные отношения, не вступая в противоречие с Основными законами Российской Федерации или ее субъектов. Такая высокая степень нормативности решений судов конституционной юрисдикции делает их сопоставимыми непосредственно с нормами конституции (устава), в которых также содержатся основополагающие идеи и принципы, обязательные для нормотворческих органов.

Хотелось бы, чтобы участники конференции видели для себя и оценили и эту сторону деятельности судов конституционной юрисдикции, в частности, Уставного Суда Свердловской области в приведении действующих в области законов и иных правовых норм в соответствие с Уставом Свердловской области.

## **Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: новое в производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов**

А.В. Закарлюка<sup>1</sup>

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст.15 Конституции Российской Федерации).

С принятием в 1993г. Конституции Российской Федерации в практике судов общей юрисдикции появилась новая, ранее неизвестная им категория дел, – дела о признании недействительными нормативных правовых актов, принимаемых на различных уровнях государственной власти, а также на уровне местного самоуправления.

С введением с 1 февраля 2003г. в действие вновь принятого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК) порядок рассмотрения дел данной категории получил развернутое правовое регулирование (гл.24 ГПК «Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части»).

Следует иметь в виду, что в судебном порядке допускается оспаривание как нормативного правового акта в целом, так и его отдельной части (частей).

**Подведомственность.** Дела об оспаривании нормативных правовых актов подведомственны по действующему законодательству Российской Федерации и ее субъектов трем федеральным судам: Конституционному Суду, арбитражным судам и судам общей юрисдикции, а также конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Закарлюка Александр Викторович – старший преподаватель кафедры гражданского процесса Уральской Государственной Юридической Академии.

ГПК устанавливает, что суд общей юрисдикции рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов, если оспаривание таких актов не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов. Не подлежат рассмотрению в суде дела об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (ст.22, 245, 251 ГПК).

С учетом приведенных правовых норм судам общей юрисдикции подведомственны дела об оспаривании любых нормативных правовых актов, за исключением:

1. Проверка конституционности которых отнесена к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии со ст.3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» последний рассматривает дела о соответствии федеральной Конституции:

- 1) федеральных законов;
- 2) нормативных актов Президента и Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания;
- 3) конституций (уставов), законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

2. Оспаривание которых отнесено к компетенции арбитражных судов. В соответствии со ст.29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 9 декабря 2002г. № 9 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснил, что такие дела подлежат рассмотрению в арбитражном суде только в тех случаях, когда арбитражный суд

прямо назван в федеральном законе в качестве суда, компетентного рассматривать эти дела (п.3). На сегодня к компетенции арбитражных судов федеральным законом отнесено рассмотрение дел об оспаривании нормативных актов налоговых органов организациями и индивидуальными предпринимателями (ст.138 Налогового кодекса Российской Федерации), др.

3. Оспаривание которых отнесено к компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Например, в соответствии со ст.60 Устава Свердловской области Уставный Суд Свердловской области рассматривает дела о соответствии Уставу Свердловской области:

- 1) законов Свердловской области;
- 2) нормативных актов Губернатора и Правительства Свердловской области;
- 3) постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области;
- 4) нормативных актов органов местного самоуправления.

**Подсудность.** Дела об оспаривании нормативных правовых актов, подведомственных судам общей юрисдикции (далее – суды), по вновь принятому ГПК рассматриваются по первой инстанции районными судами, областными судами и судами, к ним приравненными, а также Верховным Судом Российской Федерации (ст.24, 26, 27, 251).

В соответствии с указанными статьями ГПК районным судам подсудны дела об оспаривании любых нормативных правовых актов, за исключением:

1. Оспаривание которых отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. В соответствии со ст.27 ГПК последний рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании:

- 1) нормативных актов Президента и Правительства Российской Федерации;
- 2) нормативных актов иных федеральных органов государственной власти.

2. Оспаривание которых отнесено к компетенции областных судов и судов, к ним приравненным. В соответствии со

ст.26 ГПК последние рассматривают по первой инстанции дела об оспаривании:

1) нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Дела, подсудные районным судам, областным судам и судам, к ним приравненным, рассматриваются судом по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный акт (ст.251 ГПК).

**Заявители.** По общему правилу, суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Однако в случаях, предусмотренных ГПК, другими федеральными законами, гражданское дело может быть возбуждено по заявлению лица, выступающего от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или в защиту интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований (ст.4 ГПК).

Дела об оспаривании нормативных правовых актов носят публичный характер, в связи с чем ГПК устанавливает, что заявление о признании правового акта противоречащим закону полностью или в части может быть подано в суд:

1) гражданином или организацией, считающими, что оспариваемым нормативным актом нарушаются их права, свободы или законные интересы;

2) прокурором;

3) Президентом и Правительством Российской Федерации, законодательным (представительным) органом и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, главой муниципального образования, считающими, что оспариваемым нормативным актом нарушена их компетенция (ст.251).

**Возбуждение дела.** Дело о признании недействительным нормативного правового акта возбуждается судьей по заявлению вышеперечисленных лиц.

Заявление об оспаривании нормативного правового акта должно отвечать общим требованиям, предъявляемым к исковому



заявлению и прилагаемым к нему документам (ст.131, 132 ГПК), а также специальным требованиям:

1) заявление должно содержать данные о наименовании органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный акт;

2) заявление должно содержать данные о наименовании и дате принятия оспариваемого нормативного акта;

3) заявление должно содержать указание на права и свободы заявителя или неопределенного круга лиц, которые нарушаются оспариваемым нормативным актом или его частью;

4) к заявлению приобщается текст оспариваемого нормативного акта.

Поскольку в силу п.14 ч.1 ст.89 ГПК прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане по заявлениям в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований освобождаются от уплаты государственной пошлины, заявление не подлежит оплате государственной пошлиной.

В принятии заявления о признании недействительным нормативного правового акта судьей может быть отказано в случае, если:

1) оспариваемый нормативный акт не опубликован или утратил свою силу (п.1 ч.1. ст.134, ст.251 ГПК). Данное основание впервые получило законодательное признание, хотя Верховный Суд Российской Федерации задолго до принятия ГПК придерживался такой позиции и, в тех случаях, когда на момент судебного разбирательства обжалуемый нормативный акт утратил силу или действие, прекращал производство по делу. При этом Верховный Суд обращал внимание на то, что «правовые акты, действие которых прекращено, сами по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей уже не являются и, следовательно, каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод граждан повлечь не могут ... Вместе с тем заявитель не

лишен возможности добиваться восстановления нарушенных прав в судебном порядке»<sup>1</sup>;

2) имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного акта (его части) по основаниям, указанным в данном заявлении (ст.251 ГПК).

По делам рассматриваемой категории не допускается применения каких-либо обеспечительных мер исполнения решения суда. В силу ст.251 ГПК подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает его действие.

**Порядок рассмотрения дел.** Дела о признании недействительным нормативного правового акта рассматриваются по общим правилам искового производства с особенностями, установленными для рассмотрения дел данной категории (ст.245 ГПК).

Особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов:

1) заявление рассматривается с участием заявителя, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный акт, и прокурора. Неявка кого-либо из указанных лиц, в зависимости от обстоятельств дела, не является препятствием для рассмотрения дела. Однако суд может признать явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный акт, обязательной. В случае неявки указанное лицо может быть подвергнуто штрафу в размере до 10 минимальных размеров оплаты труда. В данном случае неприменимы правила заочного производства (ст.245, 252 ГПК);

2) отказ заявителя от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Признание заявленного требования органом государственной власти, органом местного

---

<sup>1</sup> См.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 1999г. по заявлению Полетаевой Л.А. о признании незаконной ст.264 Инструкции об исполнительном производстве, утв. приказом Министра юстиции СССР от 15 ноября 1985г. № 22.

самоуправления или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный акт, для суда необязательно. Суд не связан основаниями и доводами заявления (ст.245, 252 ГПК).

**Доказывание.** При рассмотрении дел данной категории подлежат установлению следующие обстоятельства:

1) принятие органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом оспариваемого нормативного акта;

2) правомочность органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный акт, на его принятие;

3) соответствие оспариваемого нормативного акта или его части федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В силу ст.249 ГПК обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого нормативного правового акта, и его законности возлагаются на орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо, его принявших. Однако суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, подвергаются штрафу в размере до десяти минимальных размеров оплаты труда.

**Решение суда.** Суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении заявления. Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает оспариваемый нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (ст.253 ГПК).

Решение суда по делам рассматриваемой категории вступает в законную силу по общим правилам и влечет за собой утрату признанным недействующим нормативным правовым актом силы полностью или в части, а также других нормативных правовых

актов, основанных на таком нормативном акте или воспроизводящих его содержание (ст.253 ГПК).

**Исполнение решения суда.** Решение суда по делам рассматриваемой категории или сообщение о принятом решении после вступления его в законную силу публикуется в печатном издании, в котором был официально опубликован признанный недействующим нормативный правовой акт. В случае, если данное печатное издание прекратило свою деятельность, такое решение или сообщение публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица (ст.253 ГПК).

Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (ст.253 ГПК).

Следует иметь в виду, что поскольку решение суда по делам рассматриваемой категории – решение о признании, т.е. решение без исполнительной силы, оно не подлежит исполнению путем выдачи на основании него исполнительного листа в порядке, установленном Федеральным законом «Об исполнительном производстве» (ст.1 данного Федерального закона).

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

А.Л. Бурков<sup>1</sup>

Существует неопределенность в понимании субъективного права граждан на судебную защиту от нормативных актов, не обладающих юридической силой (недействующие нормативные акты). Анализ действующего федерального законодательства, регулирующего вопросы оспаривания актов органов публичной власти, дает основания для вывода о том, что законодательством не предусмотрена возможность оспаривания нормативных решений,

---

<sup>1</sup> Бурков Антон Леонидович – юрист общественного объединения «Сутяжник», преподаватель Уральской Государственной Юридической Академии.

не обладающих юридической силой. 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. Тем не менее, несмотря на ничтожность указанных актов, они применяются к общественным отношениям, что не исключает необходимость судебной защиты нарушенных прав граждан (юридических лиц) в результате их применения.

Первый вид недействительных актов – решения органов публичной власти, которые ввиду незавершенности или 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 части 93836 майора В.А. Звягинцева, признал недействующими как не прошедшие государственной регистрации и не опубликованные для всеобщего сведения «Правила ношения военной формы одежды военнослужащими Вооруженных Сил РФ», утвержденные Приказом Министра обороны РФ № 210 от 28 марта 1997 года. Дело В.А. Звягинцева не является единственным<sup>1</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

---

<sup>1</sup> См. напр.: решение Верховного Суда РФ от 10 ноября 1997 г. по делу по жалобе Крючкова С.Н. о признании незаконным приказа Министерства путей сообщения РФ № 5-ц от 17 марта 1997 г.; решение Верховного Суда РФ от 30 января 1998 г. по делу по жалобе президента Федерации профсоюзов авиационных диспетчеров (ФПАД) России Ежова В.И. о признании незаконным приказа Федерации авиационной службы (ФАС) России № 21 от 13 февраля 1997 г. (документы официально опубликованы не были).

Федерации и подписаны руководителями федеральных органов исполнительной власти (или лицами их замещающими)»<sup>1</sup>.

Так, 28 февраля 2001 г. отсутствие государственной регистрации и не опубликование письма Министерства образования России от 6 июля 2000 г. № 35 55-203 ин/35-23 «О кандидатских экзаменах» Верховный Суд РФ квалифицировал в качестве основания отказа в принятии жалобы Д.Н. Бахраха. Установив, что оспариваемый акт Минобразования России 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. Заявителю было разъяснено право на обращение в районный суд<sup>2</sup>. Вместе с тем, 24 апреля 2002 года Пленум Верховного Суда РФ формулирует иную позицию. Согласно п. 1, 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 апреля 2002 г. № 8 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации»<sup>3</sup>, перечисленные обстоятельства являются основанием для признания недействующим и не влекущим правовых последствий со дня его издания.

Свободная интерпретация законодательства Верховным Судом РФ приводит к невозможности защиты гражданами нарушенного нормативным актом права. Так, Верховный Суд РФ отказался проверять законность письма Министерства образования России от 6 июля 2000 г. № 35 55-203 ин/35-23 «О кандидатских экзаменах», в связи с чем аспиранты, поступившие в аспирантуру в 1998 году, в нарушение п. 44 Положения «О подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского

---

<sup>1</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.: Городец-издат, 2001. С. 121.

<sup>2</sup> Документ официально опубликован не был. Аналогичные примеры см. также в Жуйков В.М. Проблемы гражданского процессуального права. С. 121-122.

<sup>3</sup> Российская газета. № 81. 08.05.2002.

профессионального образования в РФ»<sup>1</sup>, утвержденного Приказом Минобразования РФ от 27 марта 1998 г. № 814, 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 года № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Свердловской области» полномочий главы муниципального образования в случае не согласия 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 нарушений чьих-либо прав и охраняемых законом интересов. Следовательно, глава муниципального образования не вправе в случае не согласия с решением представительного органа местного самоуправления обжаловать его в суд<sup>2</sup>.

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

В то же время, необоснованным будет признание нормативного акта недействующим, в случае, когда акт не обрел юридической силы вследствие не завершения процедуры принятия. Необходима специальная административно-процессуальная форма судебной защиты прав граждан, способная оказать юридическое воздействие на органы публичной власти, незаконно принимающие или применяющие акты, не обладающие юридической силой. Безусловно существование права обжалования в районный суд действий органа, применившего акт. Однако необходимо общеобязательное решение суда, констатирующее факт незаконности применения к общественным отношениям недействующего нормативного акта. Представляется возможным

---

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 20. 24.08.1998.

<sup>2</sup> Решение официально опубликовано не было.

закрепление в законе «Об административном судопроизводстве» процедуры, аналогичной процедуре особого производства по установлению фактов, имеющих юридическое значение, так как гражданин лишен возможности в ином порядке получения документа, удостоверяющего 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 России от 6 июля 2000 г. № 35 55-203 ин/35-23 «О кандидатских экзаменах» сможет обратиться к ректору высшего учебного заведения с заявлением о незаконности назначения повторной сдачи кандидатского экзамена.

Второй вид недействующих нормативных актов – акты, утратившие юридическую силу источника права в связи с отменой его принявшим 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>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: п. 17 Постановления 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 25.10.96 № 10) и абз. 2 п. 9 Постановления 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



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) само по себе не может служить основанием для отказа в признании обжалованного нормативного акта незаконным, поскольку нормативный акт был направлен для исполнения с момента принятия до момента отмены и признал данный нормативный акт *незаконным (недействующим) со дня его издания* (курсив мой – А.Б.)<sup>1</sup>. 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»<sup>2</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. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» Верховный Суд 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

---

Пленума Верховного Суда РФ № 11 от 21.12.93г. с изм. и доп., внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 10 от 25.10.96г.)

<sup>1</sup> Документ официально опубликован не был.

<sup>2</sup> Изварина А.Ф. Специфика судебных решений по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов. // Юридический вестник. 1999. № 3. С. 44.

обжалования в судебном порядке или рассмотрения заявленных требований по существу являются действующими и влекущими нарушение гражданских прав и свобод, требующие судебного пресечения<sup>1</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 года по 16 января 2001 года Верховный Суд РФ прекратил производство по шести делам о признании незаконными нормативных актов МВД России. 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>2</sup>.

Так, 19 октября 1999 года 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 России от 31 мая 1993 г. № 260 (в ред. Приказа МВД России от 25 января 1994 г. № 25). МВД России принят новый приказ 15 октября 1999 г. № 805. 15 декабря 1999 г. было прекращено производство по делу по жалобе И.В. Панченко о признании незаконным п. 1.7. приказа МВД России от 31 июля 1995 г. № 292 «О внесении изменений и дополнений в нормативные акты МВД России», устанавливающего основания приостановления выплаты денежного довольствия сотрудникам милиции. Так же 15 декабря 1999 г. прекращено дело по жалобе А.Р. Резе о признании незаконным п. 13.8. Инструкции о порядке применения Положения

---

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

<sup>2</sup> Там же.

о службе в органах внутренних дел РФ, утвержденной приказом МВД России № 300 от 25 июня 1993 г. Оспариваемые положения последних двух приказов утратили силу в соответствии с приказом МВД России от 14 декабря 1999 года № 1037. 16 января 2001 года 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 так же ущерба, причиненного имуществу сотрудника органов внутренних дел или его близких, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 1999 г. № 805. Приказом МВД России от 11 января 2001 г. № 10 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 России вносились соответственно за 4, 1, 1 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 прекратить производство еще по трем жалобам о признании незаконными четырех приказов МВД России, как не прошедших государственную регистрацию»<sup>1</sup>.

Рассмотрим практику Верховного Суда РФ прекращения производства по делу по ходатайствам МВД России в связи с отменой оспариваемых положений нормативных актов с точки зрения конституционного права граждан на судебную защиту от неправомερных действий органов публичной власти. В соответствии с оспариваемым Д.Г. Мурашевым приказом МВД России ни заявитель, ни иные сотрудники милиции в период с 15 октября 1999 года по 11 января 2001 года не имели права на получение единовременного пособия в размере пятилетнего денежного содержания при увольнении по ограниченному

---

<sup>1</sup> Там же. С. 17.

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 России от 15 октября 1999 года, 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 двух вопросов: о законности действий Министра Внутренних Дел в части издания оспариваемого приказа, а в случае незаконности таких действий предстоит решить и вопрос об ответственности Министра Внутренних Дел за издание приказа не соответствующего российскому законодательству<sup>1</sup>. Более того, только решение суда о признании оспоренного нормативного акта не соответствующим закону с момента его принятия (аннулирование) может стать основанием возникновения обязанности МВД России 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 года по 11 января 2001 года. В случае же отмены нормативного акта Министерством Внутренних Дел России ни одного из указанных правовых последствий не возникает. 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 граждан, привлечь виновных к ответственности, предусмотренной законом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> В соответствии с п. 5 ст. 7 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» «в отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру предусмотренной Федеральным законом "Об основах государственной службы РФ", другими федеральными законами ответственности государственного служащего, вплоть до представления об увольнении.

<sup>2</sup> Ситуацию полного восстановления прав граждан авторы А. Анохин, Е. Ситникова связывают с возникновением финансового краха государства или неисполнением многочисленных судебных решений, с чем мы согласиться не можем. См. Анохин А., Ситникова Е. Что упало, то пропало? (Правовые

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 в правовых последствиях отмены нормативного акта и признания его незаконным отмечал Пленум Верховного Суда РФ<sup>1</sup>. Аналогичную точку зрения можно найти и в доктрине административного права.

Так, профессор Д. Галлиган, описывая систему судебных решений, имеющих в распоряжении западных судов при пересмотре административного действия, выделяет такую меру как аннулирование действия, наиболее часто используемую при судебном надзоре, состоящую из приказа суда, объявляющего административное действие незаконным и не имеющим юридической силы<sup>2</sup>. Д. Галлиган отмечает два могущих возникнуть вопроса при аннулировании административного действия: с какого момента действие является аннулированным – с момента его осуществления или с момента принятия судебного решения; если действие незаконно с самого начала, сохраняются ли при этом юридические права и обязанности, возникшие из предположения, что данное административное действие законно?<sup>3</sup> Ответ на оба вопроса дается следующий: практически приказ об аннулировании одновременно является признанием незаконности

---

последствия признания несоответствующими Конституции РФ норм налогового законодательства). // Бизнес-адвокат. 2001. № 5. С. 10.

<sup>1</sup> п. 17 Постановления 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 25.10.96 № 10, от 25.05.2000 № 19) и п. 9 Постановления 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 21.12.93 г. с изм. и доп., внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 25.10.96 г. № 10, от 25.05.2000 № 19).

<sup>2</sup> См. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н., Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юрист, 2002. С. 344-345.

<sup>3</sup> См. Там же. С. 345-346.

административного действия с момента его осуществления, из чего следует, что действие никогда не имело законной силы<sup>1</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>2</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 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>3</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>4</sup>. Необходимость

<sup>1</sup> См. Там же.

<sup>2</sup> См. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998. С. 91.

<sup>3</sup> Изварина А.Ф. Указ. соч. С. 46.

<sup>4</sup> Зайцев. В.Ю. Указ. соч. С. 22.

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, соответственно, на лиц, не являющимися 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>1</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>2</sup> законодатель придерживается иной позиции – суд признает нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия (аннулирует).

Практика судебного нормоконтроля показывает необходимость законодательного закрепления административно-процессуальной формы судебной защиты прав граждан, нарушенных применением нормативных 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

---

<sup>1</sup> Российская газета. № 137. 27.07.2002.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

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 актов.

### **Новый гражданский процессуальный кодекс об обязательном участии истцов (соистцов) в судебном заседании**

А. М. Гребенцов<sup>1</sup>

В силу принципа диспозитивности и состязательности гражданского процесса личная явка в судебное заседание – это право лица, участвующего в деле. В соответствии с ч. 5 ст. 167 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ) стороны вправе просить суд о рассмотрении дела в их отсутствие и направлении им копий решения суда. Однако это не означает, что заявление о рассмотрении дела в отсутствие истца (либо одного из соистцов) является для суда обязательным.

Согласно ст. 2 ГПК РФ задачами гражданского судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Именно для достижения вышеуказанных целей и задач суд наделён всей полнотой власти. Так, например, в соответствии со ст. 67 ГПК РФ суд оценивает представленные доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Никакие

---

<sup>1</sup> Гребенцов Александр Михайлович – преподаватель кафедры гражданского процесса Уральской Государственной Юридической Академии, кандидат юридических наук.



доказательства не имеют для суда заранее установленной силы. Суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности. Таким образом, законодатель устанавливает принцип свободы суда в оценке представленных доказательств, поскольку установление каких-либо конкретных критериев оценки, преимуществ одних доказательств перед другими, не только практически невозможно, но и противоречило бы принципу независимости судей и ограничивало бы его возможности по выполнению задач гражданского судопроизводства. Аналогично решается вопрос и о возможности суда предлагать сторонам представить дополнительные доказательства, откладывая в связи с этим производство по делу. Именно отсюда вытекает и право суда признавать обязательной явку истца (соистца) в судебное заседание. Эту возможность представляет суду ч. 1 ст. 169 ГПК РФ, согласно которой отложение разбирательства по делу допускается, в частности, в случае, если суд признает невозможным рассмотрение дела в этом судебном заседании вследствие неявки кого-либо из участников процесса. Следует отметить, что, на наш взгляд, новый ГПК в сравнении с ГПК 1964 г., сохранил в этом вопросе преемственность. В статье 157 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г. было сказано, что суд мог признать обязательным участие сторон в судебном заседании, если это необходимо по обстоятельствам дела. В ГПК РФ 2002 года прямого указания об этом нет, но это следует из статей 167, 169 ГПК РФ, а также из общих полномочий суда, направленных на реализацию задач гражданского судопроизводства.

Безусловно, по большинству категорий дел, не требуется обязательного личного участия того или иного лица, участвующего в деле. Однако, на основании вышеизложенного, суд, исходя из обстоятельств дела, может признать личную явку сторон в судебное заседание, в частности истца (соистца), обязательной. Основанием для такого решения может явиться доказательственная значимость объяснения сторон (стороны), предположение суда, что признание стороной факта, на котором другая сторона основывает свои требования или возражения, сделано с целью скрыть

действительные обстоятельства дела либо под влиянием обмана, насилия, угрозы или заблуждения, уклонение стороны от участия в экспертизе, когда по обстоятельствам дела без участия этой стороны провести экспертизу невозможно, отсутствие в деле доказательств, которые было предложено стороне (сторонам) представить<sup>1</sup>. Таким образом, прежде всего, возможность обязательности личного участия истца (соистца) в судебном заседании, обуславливается обязанностью суда правильно установить фактические обстоятельства дела, что необходимо для вынесения законного и обоснованного решения по делу. В связи с этим, суд обладает здесь всей полнотой власти, что предполагает возможность совершения любых действий и вынесения любых предписаний по выполнению задач гражданского судопроизводства (ст. 2 ГПК РФ)<sup>2</sup>.

При этом, следует учитывать, что обязанность истца (соистца) лично присутствовать в судебном заседании обеспечивается исключительно возможностью наступления для него неблагоприятных последствий, а именно: рассмотрением дела по имеющимся в деле доказательствам, невозможностью ссылаться в кассационной жалобе на новые доказательства, которые не были представлены по предложению суда первой инстанции, принятием судом признания факта, что освобождает другую сторону от необходимости дальнейшего доказывания этого факта, признанием судом факта, установленным или опровергнутым при уклонении от участия в экспертизе и т.п.

---

<sup>1</sup> Постатейный Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР под ред. М.К. Треушникова, М., Изд-во «Спарк», 1997, - комментарий к ст. 157 (авторы И. К. Пискарев и С. А. Иванова).

<sup>2</sup> Следует иметь в виду, что по отдельным категориям дел особого производства закон прямо указывает на обязательность личного участия в судебном заседании лиц, участвующих в деле (дела об усыновлении (удочерении) – ст. 273 ГПК РФ, дела об ограничении дееспособности гражданина, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами (ст. 284 ГПК РФ), дела об эмансипации (ст. 288 ГПК РФ). Из дел искового производства к делам, где всегда обязательно личное участие сторон, на наш взгляд, относятся, в частности, споры, связанные с воспитанием детей.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что обязательность личного участия истца (соистца) в судебном заседании зависит как от усмотрения суда, так и от личной заинтересованности истца (соистца) в благоприятном для него исходе дела.

В аспекте доступности правосудия и злоупотребления судом своими полномочиями по рассматриваемому вопросу следует отметить следующее:

1) При признании обязательности явки истца (соистца) в судебное заседание принцип доступности правосудия, по нашему мнению, не нарушается, поскольку производство по делу не прекращается, а возможность продолжения судебного заседания зависит лишь от явки истца (соистца). И если истец (соистец) заинтересован в благоприятном для себя исходе дела, он может изыскать возможность явиться в судебное заседание лично;

2) Злоупотребления властными полномочиями со стороны суда, безусловно, возможны. Однако в вопросе обязательности личного участия истца (соистца) в судебном заседании это вряд ли возможно, поскольку, как уже говорилось, для истца (соистца) не составит особого труда явиться в судебное заседания, сняв тем самым причину задержки производства по делу. При этом, существует масса иных, более действенных, способов затягивания производства по делу, которые могут использовать в том числе и лица, участвующие в деле. По нашему мнению, вопрос о злоупотреблении в данном случае не столько правовой, сколько личностный и зависит от конкретного судьи, как человека, а не от предписаний закона. И если судья злоупотребляет представленными ему полномочиями, то можно поставить перед соответствующей квалификационной коллегией судей вопрос о соответствии его занимаемой должности.

## **Обжалование действий органов и должностных лиц в свете Гражданского процессуального кодекса**

С.Д. Смердов<sup>1</sup>

В свете вступления в законную силу с 1 февраля этого года нового Гражданского процессуального кодекса (ГПК) стоит еще раз разъяснить и уточнить право граждан обращаться с заявлением в суд, если они считают, что неправомерными действиями или бездействием государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих нарушены их права и свободы. В том числе и нормативным актом ЛЮБОГО уровня за исключением Конституции.

Начало процессу превращения административного полицейского государства в демократическое было положено 10 лет назад – 27 апреля 1993г., когда был принят Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Это право в том же году было закреплено в ч.2 ст.46 Конституции Российской Федерации, имеющей прямое действие. То есть в случае противоречия любого нормативного акта Конституции, применяются напрямую нормы Конституции.

Конституционный суд РФ в ряде своих постановлений отмечал, что это право вытекает также из закрепленного в ст. 21 Конституции РФ принципа охраны достоинства личности, предполагающего, в частности, обязанность государства обеспечивать каждому возможность отстаивать свои права в споре с ЛЮБЫМИ органами.

Он уже не упоминает термина «жалоба», а вместо него употребляется термин «заявление». С учетом ст. 4 ФЗ «О введении в действие гражданского процессуального Кодекса Российской Федерации», обязывающей привести все Федеральные законы в соответствие с ГПК РФ, следует придерживаться новой

---

<sup>1</sup> Смердов Сергей Дмитриевич – юрист общественного объединения «Сутяжник», студент Уральской Государственной Юридической Академии.

терминологии и называть обращение в суд «ЗАЯВЛЕНИЕ», а не «ЖАЛОБА».

Введен и еще один новый термин «бездействие», под которым следует понимать случаи, когда при конкретных обстоятельствах органы или должностные лица в силу возложенных на них законом или должностными инструкциями обязанностей должны были совершить определенные действия, но не сделали этого. В случаях, когда бездействие повлекло за собой нарушение прав и свобод граждан, оно также может быть обжаловано в судебном порядке.

#### Порядок обжалования действий (бездействия) нарушающих права и свободы граждан

Стоит напомнить, что обжалование действий (бездействия) органов и должностных лиц в административном порядке не является обязательным условием для обращения в суд за защитой нарушенных прав. Гражданин по своему усмотрению может подать жалобу как сразу в суд, так и после обращения с заявлением на действия (бездействие) органа или должностного лица в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. В последнем случае обращение в суд возможно лишь в случае, когда в удовлетворении поданной жалобы гражданину было полностью или частично отказано, либо им в установленные законодательством сроки не был получен письменный ответ.

В суд также могут быть обжалованы действия или бездействие единоличных и коллегиальных органов, в результате которых нарушены права и свободы граждан, предусмотренные международными договорами, Конституцией РФ (право на выезд за границу, на свободу передвижения и выбор места жительства, на неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, право на благоприятную окружающую среду, свободу вероисповедания и т.д.), другими законодательными актами (права, охраняемые гражданским, трудовым, жилищным, семейным законодательством, право на пользование предусмотренными законодательством льготами и преимуществами и т.д.) или созданы какие-либо препятствия для осуществления вышеназванных прав.

К действиям (бездействию), нарушающим права и свободы граждан, законодательство относит также и случаи, когда на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности (дисциплинарной, материальной и т.д.), отказ в выдаче загранпаспорта или выездной визы, отказ в приеме заявлений и ходатайств по вопросам гражданства или нарушение сроков их рассмотрения, отказ в приватизации жилых помещений или постановке на очередь для улучшения жилищных условий, нарушение порядка проведения аукционов, введение органами местного самоуправления дополнительных сборов, пошлин и других не предусмотренных законодательством ограничений, бездействие общих собраний общественных организаций и объединений, ЖСК, акционерных обществ, профсоюзных организаций и т.д.

Кроме того, в суд может быть подано заявление в случае предоставления должностным лицом официальной информации (например, недостоверных сведений о наличии судимости, неуплате налогов и т.д.), ставшей впоследствии основанием для совершения действий (бездействия), нарушивших права и свободы гражданина. Причем граждане вправе обжаловать в суд как вышеназванные действия (бездействие), так и предоставление информации, послужившей основанием для их совершения (принятия), либо и то и другое одновременно.

Вместе с тем законодательством установлены и некоторые ограничения на обжалование действий (бездействия), нарушающих права и свободы граждан. Так, не могут быть обжалованы в суд действия или бездействие, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, а также если законодательством установлен иной (специальный) порядок обжалования. Например, не могут быть обжалованы в суд по правилам, предусмотренным Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", действия и бездействия суда, прокурора, следователя, а также органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, т.к. гражданско-процессуальным, уголовно-процессуальным и законодательством

об административных правонарушениях установлен другой порядок их СУДЕБНОГО обжалования.

Стоит отметить, что суды злоупотребляют данной нормой и часто со ссылкой на нее отказывают гражданам в приеме жалоб на действия (бездействие) прокуратуры (прокуроров), суда (судей). Так, часто судьи, прокуроры отказывают гражданам в принятии и регистрации заявления, ознакомлении с делом или отказным материалом, касающимся вас, и пр. Им, в силу корпоративной солидарности, не хочется судить своих коллег-судей и прокуроров, тем более, если вы обжалуете в суд действия судьи вышестоящего судьи или прокурора. В таком случае они пишут: *«заявление не подлежит рассмотрению в районном суде»*, *«в порядке гражданского производства не могут быть обжалованы в городской суд действия судьи вышестоящего суда»* или *«заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства»* и всегда: *«суд не рассматривает жалобы на действия (бездействие, акты), в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования»*. При этом в лучшем случае отсылают вас для обращения в квалификационную коллегия судей, либо вообще ничего не пишут.

Здесь есть над чем подумать в плане законодательного урегулирования подобных коллизий. Следовало бы изменить подсудность таких жалоб: чтобы действия судьи, прокурора рассматривал суд вышестоящей инстанции. Но этот вопрос больше не правового, сколько морально-нравственного плана. Это как раз и показывает, что судья у нас не такой уж и независимый.

Отказ суда в принятии жалобы нарушает право на судебную защиту установленное ст. 46 Конституции РФ, ст.6 Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод.

В Постановлении № 10 Пленума Верховного Суда РФ "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" от 21.12.93г., с изменениями и дополнениями от 25.10.96, в пункте 2 внимание судов обращалось на то, что если в обжалуемых действиях должностного лица суда, прокуратуры, нет состава уголовного преступления, они должны быть обжалованы в порядке гражданского производства, а именно ст. 4 Закона РФ "Об

обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан", ст. ст. 231, 232, 237 ГПК РСФСР. Иное противоречило бы конституционному праву на судебную защиту и на защиту государством.

Законодательством определены конкретные сроки на судебное обжалование действий и бездействия, нарушающих права и свободы граждан. Срок составляет 3 месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод. В случае, если гражданин ранее обжаловал данные действия (бездействие) органа или должностного лица в административном порядке, данный срок установлен в 1 месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если на нее не был получен письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом. Уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затрудняющие получение информации об обжалуемых действиях или бездействии и их последствиях (при нахождении в командировке, в случае болезни и т.д.). В случае пропуска срока на обжалование просьбу о его восстановлении и причинах пропуска срока необходимо отражать в тексте жалобы. Определение суда об отказе в принятии жалобы может быть обжаловано или опротестовано по правилам гражданского судопроизводства.

Заявление может быть подано не только гражданином, права которого нарушены, но и его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации или трудового коллектива. Заявление подается по выбору заявителя (альтернативная подсудность) либо в суд по месту жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, государственного служащего, действия (бездействие) которого обжалуются. Исключения составляют лишь жалобы военнослужащих на действия органов военного управления (рассматриваются только военными судами) и жалобы граждан на бездействия об отказе в разрешении на выезд из РФ (рассматриваются судом по месту запрета на въезд).



Заявление на действия и бездействие, нарушающие права и свободы граждан, составляется по правилам, предусмотренным ст. 247 ГПК РФ. В нем должны быть указаны: наименование суда, в который оно подается; фамилия, имя, отчество заявителя, его место жительства; наименование ответчика и его местонахождение; какие действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права и свободы лица нарушены этими действиями (бездействием), обстоятельства, на которых заявитель основывает свое требование, а также подтверждающие их доказательства; требования заявителя; сведения об обжаловании данных действий (бездействия) в вышестоящий в порядке подчиненности орган или должностному лицу, результаты обжалования; перечень прилагаемых к заявлению документов. Суд может истребовать доказательства по собственной инициативе в целях правильного разрешения дела. Должностное лицо, не исполняющее требование суда о предоставлении доказательств, подвергается штрафу.

### Оспаривание нормативных правовых актов

Под нормативно-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 этим актом.

Если опубликованный в установленном порядке нормативный правовой акт органа государственной власти, местного самоуправления или должностного лица нарушает права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативно-правовыми актами, гражданин, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с требованием о признании его противоречащим закону полностью или в части. Такое заявление подается по подсудности, установленной ГПК, по месту нахождения органа, должностного лица, принявшего нормативный правовой акт.

Подсудность определяется по уровню органа (должностного лица), издавшего оспариваемый акт. Так, если его издал орган (ведомство, должностное лицо) федерального значения, заявление подается в Верховный суд РФ. Если областного (окружного, краевого, республиканского) - в соответствующий суд субъекта Федерации.

Если районного значения – в районный суд.

Заявление должно содержать, помимо прочего, наименование органа (должностного лица), принявшего акт, наименование акта, дату его принятия, указание на то, какие права и свободы нарушаются этим актом или его частью.

По общему правилу граждане и организации вправе обращаться в суд с оспариванием нормативного правового акта лишь в том случае, если этот акт затрагивает права и свободы заявителя. В противном случае суд откажет в приеме такого заявления.

В последнее время чиновники очень своеобразно приспособились к имеющемуся законодательству. Они издают и применяют акт, имеющий нормативно-правовой характер, но не публикуют его в установленном порядке. А суды не принимают заявления на их оспаривание потому, что они не опубликованы, следовательно, - это не нормативно-правовой акт. В таких случаях необходимо обращаться в суд на незаконные действия органа должностного лица, принявшего или применяющего этот акт.

### Порядок рассмотрения заявлений в суде

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, а также законности оспариваемых действий (бездействия) возлагается на орган, должностное лицо, принявшие нормативный акт или совершившие действие (бездействия). С другой стороны, лицо, подавшее жалобу, освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (бездействия), но обязано доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Если на вас уже возложена какая-то обязанность, или в отношении вас совершаются действия, то уже в тексте жалобы целесообразно указывать просьбу о приостановлении

вышеназванных действий. Данная норма имеет исключительно важное значение. Например, в случае незаконного выселения лица из занимаемого жилого помещения или незаконного вселения к нему в квартиру посторонних лиц и т.д.

Заявление должно быть подписано заявителем или его представителем. К заявлению, поданному представителем, обязательно прилагается доверенность, оформленная по правилам, установленным ст. 53 ГПК РФ. К заявлению необходимо также приложить квитанцию об уплате госпошлины. Законом РФ "О государственной пошлине" от 9 декабря 1991г. (в ред. от 19 июля 1997г.) госпошлина по заявлениям, подаваемым в суд на бездействия и действия, нарушающие права и свободы граждан, установлена в размере 15% минимальных размеров оплаты труда. Тем не менее, суд по просьбе заявителя, может освободить его от уплаты госпошлины или уменьшить ее размер.

Заявления граждан на действия (бездействие), нарушающие их права и свободы, рассматриваются судом в 10-дневный срок с участием гражданина, руководителя или представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Неявка в судебное заседание кого-либо из указанных лиц, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления. Это следует учесть, если вы считаете свое присутствие при рассмотрении заявления желательным.

Установив обоснованность заявления, суд решением обязывает соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо устранить в полном объеме допущенные нарушения прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению прав и свобод.

Кроме того, суд определяет ответственность органа (организации, должностного лица или государственного служащего) за действия (бездействие), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. Например, в отношении государственных служащих суд может определить меру ответственности вплоть до представления об увольнении с государственной службы. Суд принимает также решение и о

возмещении убытков и морального вреда, нанесенных гражданину незаконными действиями (бездействием), и распределяет судебные издержки. Следует особо подчеркнуть, что даже если обжалуемые гражданином действия (бездействие) будут признаны судом законными, но при этом будет установлено, что до обращения в суд гражданин обращался с аналогичным заявлением к вышестоящему органу или должностному лицу (т.е. обжаловал их действия в административном порядке), но заявление было оставлено без ответа или ответ был дан с нарушением предусмотренного законодательством месячного срока, судебные издержки возлагаются на ответчика, а не на заявителя.

В случае, если судом будет установлено, что обжалуемые действия были совершены в соответствии с законом, в пределах полномочий органа (организации) или должностного лица, и права и свободы гражданина не были нарушены, он выносит решение об отказе в удовлетворении заявления.

Судебные бездействия по заявлениям на действия, нарушающие права и свободы граждан, могут быть обжалованы или опротестованы в кассационном порядке и в порядке надзора по общим правилам, предусмотренным ГПК РФ.

Вступившее в законную силу судебное решение в трехдневный срок направляется сторонам процесса. Орган (организация) или должностное лицо, действия (бездействие) которых были признаны незаконными, обязаны исполнить решение в месячный срок со дня получения и сообщить об этом в письменном виде суду и гражданину, чьи права и свободы ими были нарушены. В случае невыполнения решения суда принимаются меры, предусмотренные ФЗ «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997г. № 119 ФЗ, по принудительному исполнению решения суда. Более того, лица, виновные в умышленном неисполнении решения суда, могут быть привлечены к юридической ответственности, в том числе и к уголовной по ст. 315 УК РФ «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта».

## Вопросы ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах.

М.В. Голубицкая<sup>1</sup>

Ответственность за налоговые правонарушения - необходимое условие обеспечения исполнения налоговых правил. Принятие нового КоАП - важная веха в развитии российского законодательства и, в том числе, законодательства об ответственности за налоговые правонарушения, так как в КоАП РФ внесены новые положения об административной ответственности за этот вид нарушений.

1. В связи с вступлением в силу КоАП РФ правовая основа ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах изменилась.

В связи с проведением экономических реформ появилось новое налоговое законодательство. В 1991 г. был принят Закон РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», устанавливающий ответственность за нарушение этого законодательства. В связи с принятием НК РФ вопросы ответственности налогоплательщиков и налоговых агентов стали регулироваться им.

КоАП РСФСР не регламентировал вопросы ответственности за налоговые правонарушения, в настоящее же время этим вопросам посвящены ст. 15.3 - 15.9 и 15.11 КоАП РФ.

Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах теперь регулируется двумя равными по юридической силе кодексами: КоАП РФ и НК РФ. В связи с этим возникает необходимость анализа новой правовой действительности.

2. Проблемы соотношения положений КоАП РФ и НК РФ.

Каждый Кодекс создает отдельную правовую среду, устанавливая свои принципы, составы, санкции, сроки давности и т. д.

---

<sup>1</sup>Голубицкая Майя Вениаминовна – студентка 4-го курса института права и предпринимательства Уральской Государственной Юридической Академии.

### *2.1. Разрешение вопроса разграничения действия положений КоАП и НК в части установления ответственности за нарушения налогового законодательства в самих кодексах.*

В соответствии со ст. 1.1. КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Согласно п. 1 ст. 108 НК РФ никто не может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения иначе, как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены данным Кодексом.

Так как в НК под налоговым правонарушением понимается нарушение законодательства о налогах и сборах, то можно сделать вывод, что нарушения законодательства о налогах и сборах подразделяются на административные и налоговые в зависимости от того, каким кодексом регламентируется ответственность за их совершение.

В то же время в ч. 4 ст. 108 НК РФ говорится, что привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами РФ. Возникает вопрос, если организация привлекается к ответственности за совершение налогового правонарушения, то за совершение какого правонарушения будут отвечать ее должностные лица, когда эти нарушения фактически являются единым составом правонарушения, за совершение которого могут быть привлечены к ответственности несколько виновных субъектов: юридическое лицо и его должностные лица.

Представляется, что общие взаимоисключающие положения кодексов фактически являются недействующими и свидетельствуют о недостатках законодательной техники.

Однако в литературе существует и иная точка зрения. Некоторые авторы, исходя из принципа приоритета норм, принятых позднее, делают вывод, что если в КоАП РФ предусмотрен иной, чем ранее, субъект правонарушения, значит, в отношении прежнего субъекта ответственность устранена.

По нашему мнению, такой подход прямо противоположен позиции законодателя, так как, во-первых, и в КоАП РФ и в НК РФ законодателем прямо предусмотрено, что привлечение к ответственности виновного должностного лица не освобождает от ответственности за это правонарушение юридическое лицо. Во-вторых, составы, предусмотренные НК РФ, не были непосредственно отменены законодателем, за исключением ст. 124 и п. 3 ст. 126 НК РФ. Исходя из общеправовых принципов и системного толкования законодательства, специальная норма права не может быть отменена общей.

Принцип приоритета норм, принятых позднее, применяется только в случае конфликта положений кодексов, причем с учетом принципа приоритета специальной нормы перед общей.

Все вышеизложенное, на наш взгляд, свидетельствует не о замене субъекта, а о введении дополнительного субъекта ответственности. Представляется, что юридические лица и их должностные лица являются «соответственными» субъектами при одновременном применении положений НК РФ и КоАП РФ.

## *2.2. Действие норм кодексов при реализации положений об ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах.*

В настоящее время юридическое лицо-налогоплательщик (налоговый агент) за совершение налогового правонарушения привлекается к ответственности по НК РФ, а его должностные лица за совершение этого же нарушения - по КоАП РФ.

Граждане, являющиеся налогоплательщиками, плательщиками сборов либо налоговыми агентами за налоговые правонарушения привлекаются к ответственности по НК РФ.

Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах индивидуальными предпринимателями устанавливается НК РФ.

Необходимо отметить, что согласно НК (п. 7 ст. 114) налоговые санкции взыскиваются с налогоплательщиков только в судебном порядке, в то время как по КоАП дела об административных правонарушениях, и в том числе о нарушениях законодательства о налогах и сборах, рассматриваются во внесудебном порядке.

В связи с тем, что согласно ч. 4 ст. 110 НК РФ вина организации в совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения, очевиден вывод, что вина организации, а соответственно и возможность привлечения ее к ответственности, непосредственно зависит от вины ее должностных лиц.

По п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ одним из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Представляется, что на практике налоговые органы чаще всего будут возбуждать административные дела в отношении должностных лиц организаций в связи с проведением мероприятий по налоговому контролю этих организаций. В связи с указанными обстоятельствами представляется любопытным сравнительный анализ норм о налоговых правонарушениях КоАП РФ и НК РФ.

*Во-первых*, возможные размеры штрафов, налагаемых на должностных лиц за совершение налоговых правонарушений по КоАП, больше размеров штрафов, предусмотренных НК для организаций и граждан.

*Во-вторых*, во многих составах в КоАП по сравнению с НК детализирована объективная сторона и расширены основания привлечения к административной ответственности, многие составы в КоАП обобщены.

*В-третьих*, организации могут быть привлечены к ответственности по НК РФ за совершение нарушения законодательства о налогах и сборах до истечения трех лет со дня его совершения, а их должностные лица, виновные в совершении этого же нарушения - до истечения 1 года - по КоАП РФ.

*В-четвертых*, при совершении лицом двух и более нарушений законодательства о налогах и сборах по КоАП РФ наказание назначается в пределах только одной санкции (ч. 2 ст. 4.4). По НК при совершении двух и более налоговых правонарушений одним



лицом налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности без поглощения менее строгой санкции более строгой (п. 5 ст. 114).

### *2.3. Конфликты норм кодексов.*

Как уже упоминалось ранее, представляется, что главным критерием, который должен быть положен в основу разграничения действия кодексов, является субъект правонарушения. Так, фактически, и поступил законодатель. Исключением является ч. 1 ст. 15.6. КоАП РФ, которая устанавливает ответственность граждан за непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля. Аналогичный состав предусмотрен ст. 126 «Непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля» НК РФ.

Учитывая положения п. 7 ст. 24.5 КоАП РФ, лицо не может быть привлечено одновременно к налоговой и административной ответственности в том случае, если налоговая и административная ответственность наступают в результате совершения одного и того же нарушения, то есть когда совпадают составы правонарушений, предусмотренных налоговым и административным законодательством.

*Положения об ответственности свидетеля, переводчика, специалиста* содержащиеся в гл. 16 НК РФ «Виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение» отнесены в КоАП РФ к административным правонарушениям, посягающим на институты государственной власти, гл. 17.

Нормы КоАП и НК, регламентирующие ответственность за заведомо ложные показания свидетеля, пояснения специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу о налоговом правонарушении также конкурируют. Представляется, что по делу о налоговом правонарушении, должен применяться НК РФ, т. к. он является специальным актом по отношению к КоАП РФ.

Представляется, что отсутствие четкого разграничения действия норм, регламентирующих ответственность одних и тех же субъектов за аналогичные или идентичные правонарушения, может привести к определенным трудностям в правоприменительной практике.

**Общий вывод:** тесное взаимодействие положений НК РФ и КоАП РФ свидетельствует о том, что Кодексы регулируют одну и ту же сферу общественных отношений - отношения, которые возникают в связи с нарушением законодательства об установлении, исчислении и взимании налогов и сборов. НК и КоАП устанавливают ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах и эта ответственность является одним из видов административной.

Необходимо унифицировать регулирование ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах в части признаков составов, сроков давности, исчисления санкций и некоторых иных вопросах.

## **ОО «СУТЯЖНИК»**

Общественное объединение «Сутяжник» – основанная в 1994 году в Екатеринбурге правозащитная организация, являющаяся ресурсным центром для многих общественных объединений Урала, бесплатно защищает права и интересы граждан и их объединений.

Направления деятельности организации.

**Функциональная деятельность:** 1) юридические консультации по телефону, в общественных приемных и по Интернету; 2) регистрация и юридическое обслуживание общественных организаций; 3) представительство интересов граждан и организаций в суде и в иных государственных органах (стратегические и обычные дела); 4) организация массовых акций, лоббирование; 5) проведение обучающих семинаров, конференций; 6) клиническое юридическое образование; 7) отмена в судебном порядке нормативных актов, нарушающих права и свободы человека; 8) подготовка обращений в Европейский суд по правам человека.

**Тематическая деятельность:** 1) свобода объединения; 2) права меньшинств и свобода от дискриминации; 3) свобода от пыток; 4) свобода от незаконного задержания, ареста, принудительного лечения; 5) свобода слова; 7) свобода совести; и др.

### **Члены наблюдательного совета:**

Уполномоченный по правам человека Свердловской области Мерзлякова Татьяна Георгиевна;

президент Международной хельсинкской федерации, член экспертного совета при Уполномоченном по правам человека РФ, член Комиссии по правам человека при Президенте РФ Алексеева Людмила Михайловна;

доктор юридических наук, профессор УрГЮА, заслуженный деятель науки РФ, проректор УИЭУиП Бахрах Демьян Николаевич

профессор Школы права Университета Висконсиса Кэтрин Хэнли;

партнер юридической фирмы «Фридман энд Вулф», представляющей интересы профсоюзов, Вильям Анспак.

Президент ОО «Сутяжник» – Беляев Сергей Иванович

Тел./факс 7-343-355-36-51. Адрес: 620072, Россия, г. Екатеринбург,

Сиреневый бульвар, 1–313. Веб-сайт: <http://www.sutyajnik.ru>

E-mail: [beliaev@sutyajnik.ru](mailto:beliaev@sutyajnik.ru)

## **ОФ «ПРАВОБОРЕЦ»**

Общественный фонд «Правоборец», организация, основанная в марте 2001 г., осуществляет поддержку правозащитных инициатив, направленных на содействие реализации прав и законных интересов граждан, повышение правовой культуры населения.

Инициативы, поддерживаемые фондом:

- 1 – консультирование граждан;
- 2 – представительство интересов граждан в суде по общественно значимым делам;
- 3 – распространение правовых знаний в области защиты прав человека;
- 4 – обучение студентов юридических ВУЗов практическим навыкам защиты прав человека;
- 5 – судебное оспаривание нормативных правовых актов, не соответствующих федеральному законодательству, Конституции РФ, международно-правовым нормам.

Президент ОФ «Правоборец» – Гузева Елена Витальевна  
Тел./факс: 7-343-355-36-51; адрес: 620072, Россия, Екатеринбург,  
ул. Сиреневый бульвар, 1-313, эл. адрес: [guzeva@sutyajnik.ru](mailto:guzeva@sutyajnik.ru)