

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИЗНАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ УТРАТИВШИМИ СИЛУ ЛИБО НЕДЕЙСТВУЮЩИМИ

**И. В. Выдрин,**

*доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права Уральского института экономики, управления и права*

**В ходе анализа действующего законодательства и судебной правоприменительной практики автор приходит к выводу о том, что судебное признание муниципальных нормативно-правовых актов утратившими силу либо недействующими является одной из наиболее действенных форм государственного принуждения. Действие таких актов должно приостанавливаться на период обжалования решения суда, чем будет гарантирована защита прав и законных интересов субъектов муниципальных правоотношений.**

**Ключевые слова:** *муниципальные нормативно-правовые акты, утратившие действие, недействующие.*

В настоящий кризисный период развития Российского государства, когда огромное значение приобретает эффективность деятельности публичных органов и должностных лиц, в системе права как никогда возрастает роль института юридической ответственности. Применительно к системе местного самоуправления отмеченный процесс проявляется в возрастании в муниципальном праве роли института юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Однако данный правовой институт как являлся, так и является одним из самых проблемных муниципально-правовых институтов и с точки зрения его юридического содержания, и с точки зрения правовой формы<sup>1</sup>. Подтверждением этого является повышенный интерес к нему в трудах многих ученых, таких, как И. А. Алексеев, А. С. Борисов, В. В. Волкова, Е. С. Шугрина, В. И. Фадеев, Н. Н. Черногор, В. В. Таболин, Г. Н. Чеботарев, Л. А. Ревенко, Д. Б. Сергеев, В. С. Кашо, А. И. Коваленко, М. А. Краснов и др. Безусловно, подходы к анализируемому феномену, сформулированные в их исследованиях, представляют большой интерес. Вместе с тем ряд вопросов, в первую очередь касающихся практических аспектов юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, остался в настоящее время без должного внимания.

Напомним, что в соответствии с действующим законодательством РФ в зависимо-

сти от охраняемого соответствующей правовой нормой интереса и учета того обстоятельства, что субъектом, уполномоченным применять соответствующие санкции к органам и должностным лицам местного самоуправления, является только государство в лице его органов<sup>2</sup>, можно выделить следующие виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления:

- 1) ответственность за нарушение государственных интересов;
- 2) ответственность за нарушение местных публичных интересов;
- 3) ответственность за нарушение частных интересов.

За нарушение указанных интересов, как отмечают в своих работах Л. А. Ревенко и В. В. Волкова<sup>3</sup>, в современной системе местного самоуправления используются разнообразные виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, урегулированные нормами различных отраслей права: конституционно-правовая, муниципально-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, административно-правовая, дисциплинарная, финансово-правовая. Однако большинство указанных видов юридической ответственности объединяет одно – они реализуются посредством правоприменительной деятельности судебных органов. При этом, как отмечает А. Сергеев, государственный судебный контроль за соответствием законодательству правовых актов органов и должностных лиц местного само-

управления остается недостаточно эффективным, так как только по официальным данным, ежегодно на местном уровне издаются десятки тысяч актов, противоречащих законодательству, нарушающих права и законные интересы граждан, принятие которых оправдывается соображениями целесообразности, желанием защитить социальные интересы местных жителей, уточнить негибкую норму закона<sup>4</sup>.

В этой связи следует признать, что в настоящее время судебное признание муниципальных нормативно-правовых актов утратившими силу либо недействующими является одной из наиболее действенных форм государственного принуждения, проявляющейся в ограничении правового статуса муниципального органа или должностного лица, издавшего соответствующий акт. Реализация отмеченного государственного принуждения осуществляется в порядке и на условиях, предусмотренных законом<sup>5</sup>. На наш взгляд, признание муниципальных нормативно-правовых актов утратившими силу или недействующими содержит все признаки ответственности.

В современных условиях данный вид ответственности является наиболее эффективным средством воздействия на правонарушителя, так как орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны в сроки, установленные действующим законодательством, устранить допущенные нарушения под угрозой применения других видов и форм ответственности. Помимо этого, реализацией отмеченных процедур достигается быстрая защита и восстановление нарушенного права. Так, в частности, в силу ст. 77 Закона «Об Уставном Суде Свердловской области» от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ 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 правовые 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. К примеру, Постановлением Уставного Суда от 24 мая 2005 г. по запросу индивидуального предпринимателя признаны не соответствующими Уставу Свердловской области отдельные нормы Положения «О порядке перевода жилых помещений (жилых домов) в нежилые на территории города Екатеринбург-

га», утвержденного Решением Екатеринбургской городской Думы от 14 октября 1997 г. № 26/10. В соответствии с указанным постановлением Решением Екатеринбургской городской Думы от 28 июня 2005 г. № 7/4 «О признании утратившими силу некоторых решений Екатеринбургской городской Думы» указанное Положение признано утратившим силу. С момента обращения до момента защиты нарушенного права прошло не более трех месяцев.

Другой пример. 26 сентября 2007 г. Межрегиональный профсоюз «Уральский профсоюзный центр» обратился в Уставный Суд Свердловской области за защитой нарушенных прав действующим нормативно-правовым актом Главы Екатеринбурга. 13 декабря 2007 г. Постановлением Уставного Суда Свердловской области были признаны не соответствующими и Уставу Свердловской области ч. 4 п. 3.1.2, п. 3.1.18, подпункт «б» п. 6.4, подпункты «а», «б», «в», «г», «д», «е», «ж», «к», «л», «м», «н» п. 6.5 Примерного трудового договора с директором Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия, утвержденного Постановлением Главы города Екатеринбурга от 31 января 2003 г. № 104. Реальная защита прав работника была обеспечена в срок не более трех месяцев.

Аналогичная ситуация складывается при рассмотрении дел о признании недействующим нормативно-правового акта в Арбитражном суде Свердловской области и судах общей юрисдикции. Так, 17 июня 2008 г. прокурор Свердловской области обратился в Арбитражный суд Свердловской области с требованием признать недействующими п. 12, 20, 23, 38, 41, 50, 51 Положения о порядке содержания и эксплуатации общественного кладбища в Туринском городском округе, утвержденного постановлением Главы Туринского городского округа от 14 ноября 2007 г. № 182. Решением Арбитражного суда Свердловской области от 28 августа 2008 г. требования прокурора были удовлетворены<sup>6</sup>. Однако окончательная точка в решении данного вопроса была поставлена 28 октября 2008 г., т.е. в течение четырех месяцев с момента обращения.

В отношении судов общей юрисдикции можно привести следующий пример. 22 февраля 2008 г. С. Г. Чуркин обратился в Кушвинский городской суд Свердловской области с заявлением о признании противоречащим

Уставу Кушвинского городского округа Решения Думы Кушвинского городского округа № 33 от 14 февраля 2007 г. Решением Кушвинского городского суда от 18 марта 2008 г. в удовлетворении требований отказано<sup>7</sup>. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 3 июня 2008 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения. В данном случае спор рассматривался в течение 3,5 месяцев.

В связи с вышеизложенным важно учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении принципа правовой определенности<sup>8</sup>. На данное правовое требование обращает внимание и Европейский Суд по правам человека при применении содержащихся или вытекающих из Конвенции о защите прав человека и основных свобод общих принципов, лежащих в том числе в основе оценки соответствия ее положениям внутригосударственного права. Согласно позиции Европейского Суда по правам человека, закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия<sup>9</sup>.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ (гл. 23) и Гражданский процессуальный кодекс РФ (гл. 24), предусматривая немедленный порядок вступления в силу судебных постановлений об оспаривании нормативных правовых актов, допускают возможность их дальнейшего обжалования. Таким образом, на практике часто возникает правовая неопределенность, когда вышестоящей судебной инстанцией постановление нижестоящего суда будет отменено, а в признании нормативно-правового акта недействующим будет отказано. При таких обстоятельствах субъект не будет уверен в правильности своего поведения до момента окончания процедуры обжалования судебного постановления или напротив, действуя в точном соответствии с решением суда о признании нормативного правового акта недействующим, будет вынужден изменять свое поведение в случае отмены судебного постановления вышестоящей судебной инстанцией.

Однако нормативно-правовой акт – это акт, распространяющий свое действие на за-

ранее неопределенный круг лиц и имеющий общеобязательный характер. Следовательно, состояние правовой неопределенности может коснуться широкого круга лиц, что не соответствует вышеуказанным конституционным принципам и не способствует социальному спокойствию. В то же время особенность рассмотрения дел в судах конституционной юстиции заключается в том, что нормативно-правовой акт, признанный утратившим силу, не подлежит применению и исключается из правовой системы<sup>10</sup>. Юридическая сила решений судов конституционной юстиции не может быть преодолена повторным принятием оспариваемого акта, принятием иного акта, тождественного по своему содержанию отмененному. Очевидно, что в сложившейся ситуации наиболее оперативным, действенным, качественным и определенным по своим правовым последствиям является способ защиты нарушенных прав в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу, что в данной ситуации необходимо и дальше развивать институт региональной конституционной юстиции в целях повышения уровня ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Реформирование же судебных структур и процедур, связанных с признанием муниципальных нормативно-правовых актов утратившими силу либо недействующими, должно проводиться в следующих направлениях:

- 1) создание во всех субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов;
- 2) подчинение конституционных (уставных) судов организационно и в пределах предоставленной компетенции Конституционному Суду РФ;
- 3) расширение компетенции конституционных (уставных) судов за счет передачи им всех споров, касающихся проверки нормативно-правовых актов на соответствие не только Уставу (Конституции) субъекта РФ, но и федеральному законодательству. Таким образом, будет снижена нагрузка на суды общей юрисдикции и арбитражные суды, построена логически завершенная система судов, обеспечивающих контроль за соответствием нормативно-правовых актов Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам;
- 4) в арбитражно-процессуальном и гражданско-процессуальном законодательстве не-

обходимо изменить нормы, определяющие юридическую силу решения соответствующего суда.

На наш взгляд, действие нормативно-правового акта муниципального органа или должностного лица, признанного недействующим, должно приостанавливаться на период обжалования решения суда. При таком правовом подходе будет гарантирована защита прав и законных интересов тех субъектов муниципальных правоотношений, по мнению которых нормативно-правовой акт является дефектным, и субъектов, которые не разделяют этой точки зрения. Каждый субъект будет иметь достаточное время для приведения своего правового положения в соответствие предписаниям судебного акта.

<sup>1</sup> Алексеев И. А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал российского права. 2006. № 9. С. 57.

<sup>2</sup> Черногор Н. Н. Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке // Государство и право. 2007. № 11. С. 44.

<sup>3</sup> Ревенко Л. А. Полномочия федеральных органов и органов субъектов Федерации по законодательному регулированию организации местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 76;

Волкова В. В. О юридической ответственности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1. С. 21; Шугрина Е. С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 34.

<sup>4</sup> Сергеев А. Приостановление действия актов органов местного самоуправления // Законность. 2008. № 9. С. 55.

<sup>5</sup> В частности, процедура реализации принуждения закреплена в Арбитражном процессуальном кодексе РФ, Гражданском процессуальном кодексе РФ, других нормативно-правовых актах.

<sup>6</sup> В соответствии с требованиями ч. 4 ст. 195 АПК РФ решение арбитражного суда вступает в законную силу немедленно, но может быть обжаловано.

<sup>7</sup> Следует отметить, что информационные технологии Свердловского областного суда требуют определенного совершенствования. В настоящее время информация носит закрытый характер и не позволяет определить точные сроки движения дела. В этой связи наиболее совершенными являются официальные сайты Арбитражного суда Свердловской области, Федерального арбитражного суда Уральского округа и Уставного Суда Свердловской области.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988; от 27 мая 2003 г. № 9-П // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2431.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2892.

<sup>10</sup> На эту специфическую черту судебного акта Конституционного Суда РФ также обращает внимание Бондарь Н. С. в работе «Местное самоуправление и конституционное правосудие» // СПС «КонсультантПлюс».

*Статья поступила в редакцию 26 декабря 2011 г.*