

§ 10 ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРАКТИКУМ

Кожевников О.А.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ В СУДЕБНОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ, НЕ ОТВЕЧАЮЩИХ ТРЕБОВАНИЯМ Ч.3 СТ. 15 КОНСТИТУЦИИ РФ

Аннотация: Статья посвящена анализу вопросов применения в судебной практике нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти, не прошедших государственную регистрацию и официальную процедуру опубликования, поскольку до настоящего времени, при отстаивании гражданами, юридическими лицами и органами публичной власти своих интересов в судебных инстанциях, последние, не всегда обращают внимание на легитимность применения отдельных нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, особенно, принятых в советский период времени. Особенно это заметно в административных производствах и производствах по дела об обжаловании действий и решений органов публичной власти. Применяются общенаучные методы формально-логического, формально-юридического, сравнительного, историко-правового анализа. Также используется общепринятый понятийный аппарат теории права и конституционного права. В ходе проведенного исследования, автором делается вывод о том, что в настоящее время правоприменительными и судебными органами в ходе осуществления своих функций, в разрез с положениями Конституции РФ, допускается применение нормативно-правовых актов, не подлежащих применению в силу прямого указания Конституции РФ и отдельных федеральных нормативных актов, регулирующих вопросы вступления в силу нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Указанные факты существенным образом снижают уровень конституционной защищенности прав участников правоотношений, которые должны обеспечиваться правосудием.

Abstract: The article is devoted to the analysis of the issues of application in the judicial practice of the normative legal acts of federal government bodies, which were not officially registered and made public, since currently citizens, legal entities and public government bodies often fail to pay attention to legitimacy of some normative acts of federal executive bodies, especially those of the Soviet period, when protecting their rights in judicial instances. It becomes especially obvious in the sphere of administrative proceedings and proceedings regarding challenging the activities and decisions of the public government bodies. The author applies the general scientific methods of formal logical, formal legal, comparative and historical legal analysis. The author also involves a generally recognized definition apparatus of the theory of law and constitutional law. In the course of studies the author draws a conclusion that in violation of the provisions of the Constitution of the Russian Federation currently law-enforcement bodies and judicial bodies allow for the application of normative legal acts, which should not be applied due to the direct requirements of the Constitution of the Russian Federation and some normative legal acts regulating the issues of entry into force of the normative acts of federal executive bodies. The said factors significantly lower the level of constitutional protection of rights of participants of legal relations, which should be guaranteed by justice.

Ключевые слова: Право, Конституция РФ, Конституционный суд РФ, Суды, федеральные органы власти, право, нормативно-правовой акт, судебная практика, санитарно-эпидемиологическое законодательство, верховный суд.

Keywords: Law, Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, courts, federal government bodies, law, normative legal act, judicial practice, sanitary-epidemiological legislation, Supreme Court.

В соответствии со статьей 1 Конституции РФ Российская Федерация провозглашена как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. В

рамках реализации указанной нормы представляется весьма важным обратить внимание на два существенных признака, характеризующих вышеуказанные характеристики Российской Федерации – это верхо-

венство закона и приоритет прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов.

Указанные признаки находятся во взаимной связи, поскольку без наличия стройной и выверенной системы законодательства невозможно гарантировать соблюдения в государстве надлежащего уровня прав и свобод человека и гражданина.

Для того, чтобы закон, а в широком смысле – все законодательство и, прежде всего, нормы федеральных законов и подзаконных актов действительно являлись гарантией прав и свобод граждан и не превратились в инструмент ограничения, стеснения или вообще отмены тех или иных прав и свобод Конституция РФ включает в себя ряд сдержек, препятствующих вышеуказанному негативному правотворчеству.

Во-первых, в Российской Федерации не должны издаваться законы, а, следовательно, и подзаконные акты, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Во-вторых, их ограничение возможно только федеральным законом и лишь при наличии определенных обстоятельств, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, т.е. только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В-третьих, определены права и свободы граждан, вообще не подлежащие ограничению. К ним ч. 3 ст. 56 Конституции РФ относит право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, защиту своей чести и доброго имени, недопустимость сбора, хранения информации о частной жизни лица без его согласия, свободу совести и свободу вероисповедания, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и ряд других.

В-четвертых, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Данные конституционные положения создают определенные границы или юридические ориентиры реализации нормотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов.

Вместе с тем, действующая правоприменительная и судебная практика не всегда соответствует вышеуказанным конституционным положениям. В качестве

примера автор хотел бы обратить внимание на практику применения санитарно-эпидемиологического законодательства в административной практике и оценке судами нормативных актов по отношению к актам санитарно-эпидемиологического законодательства.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. и доп.) государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила) представляют собой нормативные правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний.

Ст. 38 вышеуказанного федерального закона устанавливает, что разработка санитарных правил осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в связи с установленной необходимостью санитарно-эпидемиологического нормирования факторов среды обитания и условий жизнедеятельности человека в порядке, установленном положением о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей действующая на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (с изм. и доп.).

Порядок разработки, утверждения и вступления в силу государственных санитарно-эпидемиологических правил утвержден Постановлением Правительства РФ от 24.07.2000 № 554 (с изм. и доп.) «Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании». Существующая практика деятель-

ности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, а также практика рассмотрения дел об административных правонарушениях судами показывает, что вышеуказанные органы совершенно игнорируют положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании. Это касается, прежде всего, порядка вступления в силу санитарных правил и сроков их действия. Большое число указанных правил утратили свою силу и не могут являться основаниями для установления факта их нарушения, а значит и наличия события административного правонарушения. В качестве обоснования хотелось бы привести следующие доводы:

Согласно пункта 2 постановления Верховного совета РСФСР от 12.12.1991 №2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» установлено, что на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР и названному соглашению.

В соответствии с постановлением Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора при Президенте РФ от 06.02.1992 №1 «О порядке действия на территории Российской Федерации нормативных актов бывшего Союза ССР в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения» установлено, что на территории РФ действуют санитарные правила, нормы, и гигиенические требования в части не противоречащей санитарному законодательству Российской Федерации.

В настоящее время, введение в действие санитарных правил регулируется следующими нормативными документами:

- Конституцией РФ;
- Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
- Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;
- Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;
- Постановление Правительства РФ от 24.07.2000 № 554 (ред. от 15.09.2005) «Об утверждении Положения о

Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» и др.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не были опубликованы официально для всеобщего сведения.

Указанное положение нашло свое отражение в п.6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 16.04.2013) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». В связи с этим, в соответствии с вышеуказанными конституционными положениями суд не вправе основывать свое решение на неопубликованных нормативных актах, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений. Нормативные правовые акты в соответствии с действующим законодательством вступают в силу после государственной регистрации и официального опубликования.

Санитарные правила являются нормативными правовыми документами, которые разрабатываются и утверждаются на федеральном уровне, поэтому они подлежат регистрации и официальному опубликованию в соответствии с действующим законодательством.

Порядок регистрации нормативных актов федеральных органов исполнительной власти определяется Правилами подготовки нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», а порядок их опубликования и вступления в силу – Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с п.10. порядка опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Указом Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 02.02.2013) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Аналогичная позиция выражена в Постановлении Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов». В указанном постановлении определено, что акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной) и (или) не опубликованные в предусмотренном порядке, не влекут правовых последствий как не имеющие юридической силы и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке.

В судебной практике судов общей юрисдикции города Екатеринбурга и Свердловской области, Арбитражного суда Свердловской области вопросы толкования действия Санитарно-эпидемиологических правил возникают постоянно, особенно, при рассмотрении административных дел о привлечении к административной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за совершения деяний, предусмотренных ст. 6.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также при оценке актов органов государственной власти и местного самоуправления на предмет их соответствия вышеуказанным СанПиН, в частности СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест».

Органами правосудия, до настоящего времени, неисполнение вышеуказанного СанПиН трактуется как несоблюдение уполномоченными органами и должностными лицами, юридическими лицами законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в

связи с чем, вышеуказанные лица привлекаются к административной ответственности.

Возможность применения СанПиН 42-128-4690-88 при оценке законности иных нормативных актов находит свое отражение в практике Верховного суда РФ и арбитражных судов. В качестве примера можно привести Постановление Верховного Суда РФ от 03.03.2014 № 18-АД13-37, Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2014 № 78-АПГ14-3, Определение Верховного Суда РФ от 18.12.2013 № 5-АПГ13-53, Постановление ФАС Уральского округа от 21.11.2013 № Ф09-11678/13, Постановление Верховного Суда РФ от 27.01.2011 N 11-АД10-21 и др.

Вместе с тем, исходя из вышеуказанной нами системы правовых актов, совершенно очевидно, что санитарно-эпидемиологические нормы, не прошедшие государственную регистрацию в установленном законодательством РФ порядке, не опубликованные в нарушении норм Конституции РФ и федерального законодательства, имеющие ограниченный срок действия в соответствии с установленными положениями п.10 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.07.2000 № 554 не могут влечь за собой каких-либо правовых последствий, в том числе административно-правовых.

Отсутствие внимания судов, к порядку опубликования и вступления в силу санитарно-эпидемиологических правил, на наш взгляд привело, к порочной практике, когда суды, осуществляя правосудие, идут на нарушение положений ст. 15 Конституции РФ и соответствующих разъяснений Верховного суда РФ, изложенных в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 16.04.2013) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» и Высшего арбитражного суда, изложенных в Постановлении Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В соответствии с этим конституционным положением суды, при осуществлении правосудия обязаны оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения с учетом положений Конституции РФ как акта прямого действия.

Применение в правоприменительной и судебной практике актов, без учета их проверки на предмет соблюдения нормативных требований к их государственной регистрации, опубликования и вступления в силу существенным образом снижает конституци-

онные гарантии соблюдения прав и свобод граждан, их объединений, органов публичной власти, которые, как известно, в соответствии со ст. 18 Конституции РФ являются непосредственно действующими и должны обеспечиваться правосудием.

Библиография:

1. Калинин Г.И.. К вопросу об организации противодействия терроризму и обеспечения биологической безопасности в сфере ветеринарии. // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.11.9637
2. Костенников М.В., Куракин А.В., Трегуובה Е.В. Конституционное право на проведение мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования и административная ответственность как средство его обеспечения // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – № 8. – С.82-105. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.8.9955. URL: http://e-notabene.ru/al/article_9955.html
3. Щупленков О.В., Щупленков Н.О. Конституционные основы информационной свободы в России // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – № 10. – С.35-92. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.10.9617. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_9617.html
4. Агеев В.Н. Правомерность ограничения прав и свобод государственных служащих в Российской Федерации: правовая оценка Конституционного Суда // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – № 1. – С.166-189. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.1.394. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_394.html
5. Разумов Ю.А. Некоторые конституционно-правовые особенности реализации норм международного права в военной сфере в зарубежных странах // NB: Международное право. – 2013. – № 1. – С.171-183. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.1.684. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_684.html
6. Никифорова А.В. Правовые позиции органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления // NB: Вопросы права и политики. – 2012. – № 1. – С.69-91. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.1.29. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_29.htm
7. Вахрамеев Р.Г. Механизм правового регулирования конституционного права на информацию // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – № 12. – С. 23 – 34. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.12.9854. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9854.html

References (transliteration):

1. Kalinin G.I.. K voprosu ob organizatsii protivodeistviya terrorizmu i obespecheniya biologicheskoi bezopasnosti v sfere veterinarii. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 11. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.11.9637
2. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Tregubova E.V. Konstitutsionnoe pravo na provedenie mirnykh sobraniy, mitingov, demonstratsiy, shestvii i piketirovaniya i administrativnaya otvetstvennost' kak sredstvo ego obespecheniya // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – № 8. – S.82-105. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.8.9955. URL: http://e-notabene.ru/al/article_9955.html
3. Shchuplenkov O.V., Shchuplenkov N.O. Konstitutsionnye osnovy informatsionnoi svobody v Rossii // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – № 10. – S.35-92. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.10.9617. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_9617.html
4. Ageev V.N. Pravomernost' ogranicheniya prav i svobod gosudarstvennykh sluzhashchikh v Rossiiskoi Federatsii: pravovaya otsenka Konstitutsionnogo Suda // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – № 1. – S.166-189. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.1.394. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_394.html
5. Razumov Yu.A. Nekotorye konstitutsionno-pravovoye osobennosti realizatsii norm mezhdunarodnogo prava v voennoi sfere v zarubezhnykh stranakh // NB: Mezhdunarodnoe pravo. – 2013. – № 1. – S.171-183. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.1.684. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_684.html
6. Nikiforova A.V. Pravovye pozitsii organov konstitutsionnoi yustitsii po voprosam territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya // NB: Voprosy prava i politiki. – 2012. – № 1. – S.69-91. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.1.29. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_29.htm
7. Vakhrameev R.G. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya konstitutsionnogo prava na informatsiyu // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – № 12. – С. 23 – 34. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.12.9854. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9854.html