

УДК 340.12  
ББК 67.0

О. М. Зуев  
**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИНИМИЗАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ  
ДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННЫХ АКТОВ**

**Ключевые слова:** законность; нормативный правовой акт; нормы права; право; правовой акт; правовая презумпция.

**Резюме:** в данной статье предпринята попытка анализа правовых последствий действия незаконных актов, издаваемых законотворческими органами Российской Федерации, в том числе и в сфере образования. а также дается общая оценка усилий властных структур государства, направленных на сокращение негативного влияния неотмененных незаконных актов на права и законные интересы граждан и организаций.

Из властного характера полномочий субъектов правотворчества, обязательности вынесенных ими решений вытекает презумпция правильности актов, каждый из которых (за исключением актов, предписывающих совершить действия, прямо запрещенные законом) должен считаться законным и обязательным, пока противное не доказано в установленном законом порядке [5, с.1; 6, с. 1].

Понимание законности правовых актов как непротиворечия по форме и содержанию требованиям актов большей юридической силы, а также строгого соблюдения пределов правового регулирования позволяет разбить её нарушения на две основные группы:

а) *явные* – заключающиеся в прямом противоречии общим нормам и выявляемые простым сравнением текста правовых актов;

б) *неявные (скрытые)* – состоящие в замаскированном обходе норм закона и требующие анализа содержания правовых актов различных уровней по существу.

Явные нарушения законности могут происходить в виде «действия» – издания актов, противоречащих актам большей юридической силы, и «бездействия» – нарушения требований оперативных норм о необходимости принятия того или иного акта. Нарушения рассматриваемой группы можно легко обнаружить.

Иначе обстоит дело со скрытыми нарушениями, требующими значительных усилий для их выявления. Выход уполномоченных субъектов за пределы собственной компетенции и делегированных прав может происходить тремя основными путями, которые образуют виды неявных (скрытых) нарушений законности правовых актов:

1) путем изменения правовыми актами объема правового регулирования по сравнению с предусмотренными актами большей юридической силы, в частности, изменения объема понятия, первоначально используемого в общих нормах, и трансформации круга субъектов, на который распространяется действие общих норм при их издании;

2) путем изменения правовыми актами типа правового регулирования, которое чаще всего выражается в расширении исчерпывающих перечней оснований ответственности и преобразовании их в примерные;

3) посредством издания правовых актов, принятых с соблюдением предъявляемых требований, однако предписывающих адресату прямо про-

тивоположные или взаимоисключающие действия, что представляет собой результат недостаточной согласованности положений правового акта и норм множества источников законодательства [11, с. 124–125].

В практике правового регулирования имеется немало фактов, когда исполнение нормативных предписаний, формально соответствующих закону, приводит к существенному ущемлению прав граждан и организаций [11, с. 114] и, как отмечает Д. Н. Бахрах [3, с. 39], нарушение порядка принятия, вступления акта в силу не лишает акта качеств нормативности. Это может быть не очевидным, не обнаруженным или спорным. Например, субъект правотворчества полагает, что правовой акт не подлежит регистрации. Принятый с нарушением процедуры принятия и даже с превышением компетенции нормативный акт автоматически не прекращает действия, на его основе возникают правоотношения.

Принятый и вступивший в силу нормативный акт точно так же, как и акт правосудия, будет действовать, пока в установленном законом порядке он не будет отменен, признан недействующим или пока его действие не будет приостановлено. Часть 4 ст. 254 ГПК РФ устанавливает, что при принятии заявления гражданина, организации об оспаривании действий органов государственной власти, органа местного самоуправления суд вправе приостановить действие оспариваемого решения до вступления в силу решения суда. А ч. 7 ст. 251 гласит: *«Подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта»*. Такое же правило закреплено в ч. 3 ст. 193 АПК РФ. В связи с этим интересно мнение судьи Верховного суда РФ С. Потапенко [13, с. 31], который утверждает, что в ст. 251 ГПК РФ законодателем подчеркнуто, что правовой акт можно считать нормативным (и обжаловать его) не только при наличии в нем содержательных признаков нормативного акта, но и при условии соблюдения его формы опубликования.

Такое толкование ст. 251 вполне соответствует ст. 2, 46 Конституции РФ, современной правовой доктрине. При другом толковании получается, если субъект власти принял неправильную норму, не нарушив процедуры ее принятия, то Верховный суд будет рассматривать такое дело. Но, если субъект власти совершит двойное нарушение и незаконные нормы введет в действие незаконно, с нарушением установленной процедуры, суд по нормам гл. 24 ГПК РФ дело рассматривать не будет.

Представляется, что на основе норм гл. 25 ГПК РФ защитить права граждан в подобных случаях затруднительно. Нормоконтроль в отношении актов центральных федеральных органов государственной власти на основании ст. 27 и 251 ГПК РФ осуществляет Верховный суд РФ. Если же акт федерального органа издан в «не установленном порядке», то обжаловать содержащиеся в нем нормативные положения можно только в районный суд. Сразу возникает ряд вопросов. Может ли районный суд признать недействующим акт федерального министра? А если и признает, как выполнить такое решение? Где оно будет опубликовано? Как узнают о нем другие граждане?

Ст. 191 АПК РФ гласит: *«Дела об оспаривании нормативно-правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражным судом...»* Сравнение этой статьи со ст. 251 ГПК РФ позволяет сделать

вывод, что ст. 251 ГПК РФ сформулирована хуже, она ограничивает доступ лиц к правосудию и даже противоречит ст. 46 Конституции РФ.

Ст. 251 ГПК РФ ограничивает доступ граждан к правосудию, потому что ущемляет право граждан на обжалование нормативных актов в суды. Из текста этой статьи можно сделать вывод, что в Верховный суд РФ, в суды субъектов РФ можно обжаловать только «принятые и опубликованные в установленном порядке нормативные акты». Именно так данную статью понимают и так применяют судьи Верховного суда [13, с. 44].

Отменяя, изменяя нормы своих законов с целью приведения их в соответствие с федеральными нормами, субъекты РФ нередко в последней статье законов о внесении изменений, отмене записывают, что они вступают в силу с момента официального опубликования.

Сказанное выше – только один пример согласования даты вступления в силу взаимосвязанных правовых актов разной юридической силы. Рассматривая этот вопрос в целом, можно констатировать, что действует общее правило: акт меньшей юридической силы, противоречащий новому акту с большей юридической силой, считается утратившим силу не с даты его отмены, а с даты вступления в силу акта большей юридической силы.

Акт большей юридической силы может содержать коллизионную норму о том, что действие его нормы (норм) начинается после внесения изменений в соответствующие акты меньшей юридической силы. Так, ст. 423 ТК РФ устанавливает: *«Впредь до приведения законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с настоящим Кодексом законы и иные правовые акты... применяются постольку, поскольку они не противоречат настоящему Кодексу».*

Нередки случаи, когда отдельные субъекты Российской Федерации принимают нормативные акты, противоречащие федеральному законодательству и Конституции РФ. Подобное положение нарушает единство законности, снижает эффективность правового регулирования, дезорганизует общественные отношения [22, с. 278].

Засилье ведомственного нормотворчества приводит иногда к грубым нарушениям прав человека. И получается, что в море законов человек беззащитен.

Очевидно, что ущерб, причиняемый незаконными актами, различен. Различна степень вредности таких актов, как, например, приказ руководителя предприятия о наложении на работника взыскания, не предусмотренного правилами внутреннего трудового распорядка, с одной стороны, и постановление о запрете принимать на работу в определенных местностях иностранных граждан – с другой. Но в любом случае все незаконные акты должны быть отменены полностью или в части, а пострадавшие от действия таких актов должны быть восстановлены в правах.

Трудно согласиться с позицией О. Э. Лейста о том, что «одни из таких актов, безусловно, подлежат отмене, недостатки других могут быть исправлены без отмены акта в целом, третьи, в силу малозначительности присущих им дефектов, могут вообще не отменяться и не изменяться соответствующими органами, которые лишь указывают лицу или органу, издавшему такой акт, на наличие в акте недостатков с целью предупреждения повторений аналогичных ошибок в будущем» [10, с. 122].

Отсутствие должной реакции на незаконные акты в силу малозначительности нарушения порождает у правотворческих и правоприменительных ор-

ганов безответственность и чувство безнаказанности за издание подобных актов. А такая тенденция может привести к более существенному нарушению прав и законных интересов граждан и организаций.

В России принимается большое количество незаконных индивидуальных правоприменительных актов, которые не распространяются на неограниченный круг субъектов как нормативные правовые акты, а адресованы отдельным лицам и носят разовый характер. Тем не менее их принятие и применение также может привести к значительным нарушениям прав граждан и организаций.

В деятельности судов все еще имеются случаи принятия незаконных судебных актов. В частности, отмечается, что в России до сих пор применяется на практике заключение в тюрьму на основании незаконного приговора. Более того, даже в тех случаях, когда суды высшей инстанции подобные приговоры все-таки отменяют, люди не всегда сразу выходят на свободу. Чаще – проводят в тюрьме еще несколько месяцев в ожидании освобождения [24].

Судебные ошибки бывают нечасто. Однако даже такие единичные случаи вызывают тревогу, поскольку следствием допущенных судебных ошибок является незаконное лишение свободы.

Вынесение заведомо неправосудного решения по гражданским делам – явление уже более распространенное, но огласку получают лишь единичные факты, поскольку этот вид преступлений имеет высокую степень латентности. Многие пострадавшие не обращаются в правоохранительные органы за защитой своих прав в силу незнания закона, другие – из-за боязни связываться с судами (мол, «все они друг с другом связаны»), третьи – из-за незначительного материального ущерба, причиненного им [2, с.157].

Рассматривая действие судебного решения о признании правового акта незаконным, необходимо определить субъективные пределы действия такого решения. Очевидно, что решение о признании незаконным ненормативного правового акта распространяется на то лицо (или несколько лиц), к которому относится незаконный акт.

Законная сила решения о признании нормативного правового акта незаконным распространяется на всех лиц, на которых возлагались какие-то обязанности либо предоставлялись права по данному акту. Отдельные правовые последствия принятия такого решения, связанные с необходимостью возмещения ущерба потерпевшим лицам, должны разрешаться в общеисковом порядке, если соответствующие органы или должностное лицо откажутся возместить ущерб во внесудебном порядке. В данном случае будет иметь место преюдиция ранее установленных фактических обстоятельств [12, с 177].

Согласно ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Законодательством предусмотрена возможность в отдельных случаях обжалования правовых актов в административном порядке. Также физические и юридические лица могут обратиться с вопросом о признании правовых актов незаконными к прокурору соответствующего правовому акту уровня, который, в свою очередь, может применить соответствующие средства прокурорского реагирования либо обратиться в суд.

Правовой акт может быть оспорен в любое время его действия как в целях предотвращения негативных последствий в будущем, так и для пресечения длящегося нарушения гражданских прав.

Некоторое несоответствие положений, закрепленных в процессуальном и материальном законодательстве, послужило причиной разногласий в отношении допустимости признания судом правового акта недействительным и не порождающим правовых последствий со дня его издания.

В ч. 2 ст. 253 ГПК РФ указано, что суд признает нормативный правовой акт не действующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу [17, ст. 4532].

Согласно ст. 13 ГК РФ, ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными [18, ст. 3301].

В соответствии с АПК РФ (ч. 5 ст. 195) нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные арбитражным судом недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или лицом, принявшим оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу [15].

В ч. 2 ст. 201 АПК РФ указано, что арбитражный суд, установив, что ненормативный правовой акт, не соответствующий закону или иному нормативному правовому акту, нарушает права и законные интересы заявителя, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным. При этом ненормативный правовой акт, признанный недействительным, не подлежит применению со дня принятия об этом решения арбитражным судом (ч. 8 ст. 201 АПК РФ).

Для правильного понимания сути проблемы необходимо определить значение понятий «признание правового акта недействительным» и «признание правового акта недействующим».

Представляется, если признание правового акта недействительным означает, что этот акт не порождает правовых последствий с момента его издания, то признание правового акта недействующим влечет за собой прекращение его действия с момента, определенного решением суда.

На практике решения судов формулируются по-разному: «признать акт незаконным», «признать акт недействующим», «признать акт недействительным». Для всех этих понятий общим является понятие «незаконность», означающее, что правовой акт противоречит действующему нормативному правовому акту большей юридической силы, в том числе и Конституции РФ. «Незаконность» включает в себя и «признание акта недействительным», и «признание акта недействующим».

Таким образом, в зависимости от установленных в ходе судебного разбирательства оснований суд может признать акт недействительным либо недействующим с момента вступления решения суда в законную силу или

с того момента, когда нормативный акт стал противоречить нормативному правовому акту большей юридической силы. Применение судом того или иного полномочия в конкретном случае должно зависеть от момента, с которого правовой акт стал противоречить нормативному правовому акту большей юридической силы.

Признание правового акта противоречащим акту более высокой юридической силы в момент его издания должно означать лишение юридической силы этого акта с момента издания. Иной вариант лишения правового акта юридической силы может рассматриваться как исключение, например: если он вступил в противоречие с актом более высокой юридической силы, который был принят позднее, или отмена акта с момента издания повлечет за собой крупные убытки для бюджета, что должно констатироваться в судебном решении [7, с. 454]. Только таким образом можно повысить ответственность нормотворческих органов и их должностных лиц за принимаемые ими акты [9, с. 75–79].

Следует отметить поставленный в юридической литературе актуальный вопрос о правовых последствиях отмены обжалуемых нормативных правовых актов до вынесения решения суда, то есть отмены его тем субъектом, чье решение (нормативный правовой акт) обжалуется [4, с. 443–446]. От ответа на него зависит исход дела. А. Бурковым приводится характерный пример: в Верховный суд Российской Федерации обратился гражданин Б. с жалобой о признании незаконными пп. «в», «г», «д» подп. 13.13. Наставлений по работе дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД РФ, утвержденных приказом от 20 апреля 1999 г. № 297. Обжалуемыми пунктами устанавливались дополнительные основания задержания транспортных средств, что находилось в противоречии с Кодексом об административных правонарушениях. На момент обращения в суд приказ являлся действующим, но за несколько дней до судебного заседания МВД РФ внесло в него изменения (положения нормативного правового акта приводятся в соответствии с российским законодательством). Как в данном случае поступить суду [4, с. 444]?

В литературе высказана точка зрения, что отмена нормативного акта сама по себе не может служить основанием для отказа в признании акта недействительным, поскольку оспоренный акт фактически был направлен для исполнения до его последующей отмены. Отсюда основное отличие в правовых последствиях отмены и признания акта недействительным решением суда. Так, в случае отмены акта его действие прекращается со дня таковой. Признание же судом нормативного акта незаконным влечет признание его недействующим со дня издания. 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 «регулятора общественных отношений» [23, с. 45].

Эти аргументы полностью соответствуют цели правосудия – не только предотвращению возможных нарушений, но и восстановлению 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» [8, с. 44].

Позиция Верховного суда Российской Федерации, согласно которой предметом судебного обжалования могут выступать лишь такие правовые акты, которые на время их обжалования в судебном порядке или рассмотрения заявленных требований по существу являются действующими и влекущими нарушение гражданских прав и свобод, требующими судебного пресечения [14, с. 86–87, с. 95–103, с. 145–147], создала практику прекращения производства по делу, когда в ходе подготовки к судебному заседанию оспоренный нормативный акт отменялся либо в него вносились соответствующие изменения и дополнения, принявшим его органом. В период с 13 августа 1999 г. по 16 января 2001 г. Верховный суд Российской Федерации прекратил производство по шести делам о признании незаконными нормативных актов МВД России. Ни в одном из случаев прекращения производства по делу Верховный суд Российской Федерации не сослался на конкретную норму закона, устанавливающую, что нормативный акт, прекративший своё действие до рассмотрения его в суде, не подлежит рассмотрению, ограничившись лишь общими фразами «исходя из смысла содержания закона», «в соответствии с законом», «согласно действующему законодательству», «согласно законодательству Российской Федерации» [14, с. 86–87].

Следуя логике суда, можно сделать вывод, что в удовлетворении всех жалоб (исков) необходимо отказывать в том случае, если нарушение прав гражданина уже прекратилось на момент рассмотрения дела в суде, а это глубокое заблуждение.

Такое толкование закона исключает для гражданина возможность восстановления нарушенного права. В приведенном примере должностные лица, сославшись на оспариваемый приказ МВД РФ, могут указать, что на момент задержания автомобиля он действовал и в судебном порядке недействительным признан не был, следовательно, действовал с момента его принятия вплоть до отмены.

Аналогичная практика складывается и в Уставном суде Свердловской области. Так, при оспаривании законности постановлений правительства Свердловской области, регулирующих вопросы выплаты детских пособий, заявители сталкиваются с непонятным упорством представителей правительства Свердловской области, которые с удивительной регулярностью представляют в суд новые постановления, отменяющие предыдущие, но содержащие те же незаконные положения об очередности выплат и товарном их покрытии [4, с. 446].

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 заинтересованным лицом требований и выносить решения по существу с учетом других обстоятельств по делу. Такого же мнения придерживается Ю. Н. Старилов, рассматривая этот вопрос с процессуальной точки зрения. Он высказывается о недопустимости прекращения производства по жалобе в случае признания органом управления или должностным лицом обоснованности своих требований, предлагая оценивать такое признание как одно из доказательств по делу и выносить решение с учетом выясненных обстоятельств по делу [1, с. 91].

Из вышесказанного следует, что правовые последствия отмены и признания нормативного акта недействительным различны. Как следствие,

само по себе обстоятельство отмены акта принявшим его субъектом не может служить основанием как для отказа в признании акта незаконным, так и для вынесения определения об отказе в принятии жалобы либо о прекращении производства по делу.

Следует обратить внимание на то, что ч. 1 ст. 251 ГПК РФ предоставляет заинтересованным лицам право оспаривать в суде только опубликованные в установленном порядке нормативные правовые акты. Если же оспариваемый акт не опубликован, судья должен отказать в принятии заявления согласно ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, поскольку заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского производства, так как оспариваемый акт в данной ситуации не подлежит применению и не порождает для заявителя правовых предписаний.

В связи с этим, А. Л. Бурков, проанализировав действующее федеральное законодательство, регулирующее вопросы оспаривания нормативных решений, пришел к выводу, что законодательством не предусмотрена возможность оспаривания нормативных решений, не обладающих юридической силой. Он классифицирует такие акты как никогда не имевшие юридической силы и как утратившие юридическую силу в связи с их отменой органом, принявшим нормативный акт [21, с. 76–88].

При этом автор отмечает, что, несмотря на ничтожность указанных актов, они применяются к общественным отношениям, что не исключает необходимость судебной защиты нарушенных прав граждан и организаций в результате их применения [21, с. 76–88]. Также констатируется неоднозначность судебной практики оспаривания законности нормативных актов.

По нашему мнению, в таких случаях необходимо оспаривать не сам нормативный акт, а действия и решения, на нем основанные.

Бурков же, развивая свою точку зрения, пишет, что 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. Так как, несмотря на существование права обжалования в районный суд действий органа, применившего акт, все-таки необходимо общеобязательное решение суда, констатирующее факт незаконности применения к общественным отношениям недействующего нормативного акта [21, с. 79].

По законодательству Российской Федерации судам предоставлено такое правомочие, как неприменение акта, противоречащего акту более высокой юридической силы. Данный способ защиты предусмотрен Конституцией РФ, ст. 12 ГК РФ, ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ.

От признания правовых актов незаконными данный способ защиты отличается тем, что, во-первых, требование о неприменении правового акта не является предметом спора и его удовлетворение или отказ в удовлетворении фиксируется в мотивировочной, а не в резолютивной части решения суда, во-вторых, неприменение судом правового акта не означает, что этот акт больше применению не подлежит [9, с. 75–79].

В соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам



Российской Федерации или нарушениям прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Данное полномочие Президента РФ следует рассматривать как способ защиты от незаконных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Это является дополнительной гарантией по недопущению нарушения прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц.

Существуют способы обеспечения законности правовых актов управления: 1) отмена акта управления (или внесение в него необходимых изменений или дополнений); 2) приостановление их действия или их исполнения. Российское законодательство и соответствующие административно-правовые нормы определяют, что утрата юридической силы акта управления происходит в случае его отмены в порядке, установленном нормативными актами. Отмена правового акта управления может быть осуществлена как органами (должностными лицами), которые приняли данный акт управления (а также вышестоящими органами или должностными лицами), так и органами, имеющими право отмены акта управления в случае обнаружения его несоответствия принципу законности.

Приостановление действия того или иного незаконного правового акта не разрешает вопроса об этом акте по существу и, хотя предупреждает вредные последствия осуществления незаконного акта, не содержит его итоговой оценки и предполагает обязательное решение дела о существовании акта, действие которого приостановлено компетентным органом.

В **сфере образования** незаконные акты принимаются нечасто, но помимо обычных для других сфер нарушений законодательства, совершаемых руководителями образовательных учреждений (локальных распорядительных актов, приказов и т.п.), случаются и более значительные отступления от закона.

Постановлением Правительства Москвы от 24 сентября 2002 года №791-ПП «Об утверждении категорий арендаторов, которым арендная плата устанавливается в особом порядке» был определен краткий список из 16-ти (в Москве таких около 200) негосударственных образовательных учреждений, осуществляющих работу с детьми, для которых устанавливается льготная плата за использование городской недвижимости. Тем самым Правительство Москвы создало дискриминационные условия экономической деятельности для остальных образовательных организаций, которые и обратились в МАП России с жалобой на нарушение московскими властями антимонопольного законодательства. Территориальным управлением МАП России по г.Москве было возбуждено административное дело №3-23-22 против Правительства Москвы в связи с выявлением в указанном выше акте признаков нарушения антимонопольного законодательства, которое было рассмотрено 01.07.03 комиссией Территориального управления МАП России [16]. Согласно вынесенному комиссией решению Правительство Москвы вынуждено было устранить допущенные нарушения путем внесения изменений в Постановление №791-ПП, уравнивающих условия деятельности всех образовательных организаций.

Другой пример. Пунктом 10 Постановления от 27 декабря 1995 г. № 9 Госкомвуз разрешил вузам засчитывать в качестве результатов вступительных испытаний результаты выпускных экзаменов слушателей подготови-

тельных отделений высших учебных заведений. Не секрет, что подготовительные отделения работают на платной основе, а поскольку выпускные экзамены являются частью образовательного процесса подготовительных отделений, то и оплачиваются из средств слушателей.

Такой порядок не способствовал утверждению единых конкурсных требований и делил поступающих в вузы на тех, кто может заплатить деньги, и тех, кто такой возможности не имеет. После Представления Генеральной прокуратуры РФ № 21-19-97 от 4 сентября 1997 г. «О незаконной практике коммерциализации приема в государственные и муниципальные высшие учебные заведения» ситуация стала выправляться [20]. Незаконная норма данного постановления была отменена. В Представлении требовалось «*принять меры к пресечению практики введения в государственных и муниципальных вузах платности вступительных испытаний в любой форме*». Ряд последующих мер должен был закрепить положительные тенденции к выравниванию возможностей для поступления в вузы абитуриентам с разным уровнем достатка. Однако и на сегодняшний день данная проблема остается до конца не решенной.

Государственным комитетом РФ по высшему образованию 30 ноября 1994 г. было принято Постановление № 6 «Об утверждении Временного положения о государственной аккредитации учреждений среднего и высшего профессионального образования в Российской Федерации», в абз. 2 п. 4 которого предусматривалось, что государственные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования следует считать имеющими государственную аккредитацию до ее прохождения в установленном порядке согласно утвержденному графику. Данный пункт фактически ставил обучающихся в негосударственных учреждениях в неравное положение, чем нарушал их права на получение предусмотренных законом льгот и преимуществ. Данная незаконная норма действовала почти 8 лет, и лишь 30.01.2002 г. решением № ГК ПИ02-18 Верховный суд РФ признал ее не подлежащей применению.

Сравнительно недавно был создан новый федеральный исполнительный орган – Рособрнадзор, которому вменяются задачи оперативного реагирования на нарушения, профилактики и недопущения нарушений законодательства Российской Федерации в сфере образования. В связи с этим, по мнению В. Спасской, следовало бы сразу предоставить Рособрнадзору полномочие составлять протоколы об административных правонарушениях и внести соответствующие изменения п. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, устанавливающий перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, а также дополнить гл. 23 КоАП РФ статьей о должностных лицах Рособрнадзора, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях [19]. Целесообразность данного предложения очевидна, однако до настоящего времени данный вопрос на рассмотрение в Государственной думе не вносился.

Динамику законотворческого процесса в сфере образования Свердловской области можно признать положительной. Однако периодически и здесь возникают эксцессы. Так, продолжающийся конфликт между администрациями г. Екатеринбурга и Свердловской области по Екатеринбургскому музыкальному и Мужскому хоровому лицеям выявил разные взгляды на перспективы дальнейшего статуса этих образовательных учреждений и содержание

образовательных программ в них. Возникший спор из суда общей юрисдикции перешел в арбитражный. Апелляционная инстанция Арбитражного суда Свердловской области 15.08.06 оставила в силе решение Арбитражного суда Свердловской области о признании незаконным Постановления главы города Екатеринбурга о слиянии и реорганизации лицеев. Постановление правительства Свердловской области о немедленной передаче в ведение субъекта Федерации обоих учебных заведений, которое шло вразрез с постановлением главы г. Екатеринбурга, было при этом признано законным [25].

Спор еще не закончен, однако сам факт существования и действия двух взаимоисключающих правовых актов говорит о недостаточной координации усилий исполнительных органов и в Свердловской области.

### Литература

1. Административная юстиция: Проблемы теории. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998.
2. Алешина И. Ф. Неправосудные решения судьи повлекли тяжкие последствия // Следственная практика. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. – 2003. – Вып. 2. – 159 с.
3. Бахрах Д. Н. Действие норм права во времени: Теория, законодательство, судебная практика. М.: Норма, 2004. – 224 с.
4. Бурков А. Л. Правовые последствия отмены и признания нормативного акта недействительным // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации: Материалы Всерос. научно-практ. конф. (20–21 апреля 2000г.). – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001.
5. ВВС РФ. – 2000. – №7.
6. ВВС РФ. – 2003. – №3.
7. Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. проф. В. В. Ярков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 720 с.
8. Изварина А. Ф. Специфика судебных решений по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов // Юрид. вестник. – 1999. – № 3.
9. Курбатов А. Компетенция Конституционного суда Российской Федерации // Хоз. и право. – 2004. – № 6.
10. Лейст О. Э. Санкции в советском праве. – М., 1962. – 238 с.
11. Лобашев А. В. Ведомственные нормативные акты советского государства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1988.
12. Носенко М. С. Некоторые актуальные вопросы рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов // Проблемы защиты прав и законных интересов граждан и организаций: Материалы международной научно-практической конференции / Кубан. гос. ун-т. Краснодар, 2002.
13. Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов // Российская юстиция. – 2003. – № 6.
14. Решения Верховного суда Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (1999–2001гг.). М.: Спарк, 2001.
15. Рос. газ. № 137. – 2002. – 27 июля.

16. Сделаем это законно! Бюро Юс ГЕНТИУМ. – Режим доступа: <http://www/ius.ru/?page=news&jump=60#60>
17. СЗ РФ. 18.11.2002. № 46.
18. СЗ РФ. 05.12.1994. № 32.
19. Спасская В. В., Проблемы законодательного разграничения и обеспечения реализации полномочий по контролю и надзору в сфере образования // Право и образование. – 2006. – № 4.
20. СПС «Консультант Плюс»
21. Судебная защита прав граждан, нарушенных недействующими нормативными актами // Судебная защита прав граждан в её наиболее эффективных формах: Материалы научно-практ. конф. (24 декабря 2002г.)// Под ред. А. Л. Буркова. – Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2003. – 108 с.
22. Теория государства и права: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н., проф. В. Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2005. – 496 с.
23. Уксусова Е. Оспаривание законности нормативных актов в судах общей юрисдикции // Рос. юстиция. – 1998. – № 8.
24. Цена судебной ошибки // [http://hro.org/editions/pg/09\\_03/16-2\\_09\\_03.htm](http://hro.org/editions/pg/09_03/16-2_09_03.htm)
25. Эфир «Радио Свобода» от 16.08.2006. – Режим доступа: [http:// file///C:Documents](http://file///C:Documents)