

ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Работа представлена кафедрой административного права и административной деятельности ОВД
Восточно-Сибирского института МВД России.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. И. Кайнов

Представленная статья посвящена вопросам прекращения действия нормативных административно-правовых актов ОВД РФ, в ней рассматривается проблема презумпции действительности данных актов в зависимости от степени и характера их дефектов. В статье дана оценка правомерности классификации нормативных административно-правовых актов ОВД РФ на оспоримые и ничтожные и предложено определение прекращения их действия.

The article is devoted to termination of normative administrative acts issued by Departments of Internal Affairs in Russia. The author considers the presumption of these acts' validity depending on the extent and nature of their flaws. He also estimates the justification of classifying normative administrative acts issued by Departments of Internal Affairs into voidable and void ones and proposes a definition of their termination.

Прекращение действия нормативных административно-правовых актов ОВД Российской Федерации закономерно является завершающей стадией производства по их принятию. Как справедливо заметил Р. Ф. Васильев, «Действие акта управления не является бесконечным»¹. Вместе с тем следует уточнить, что, вступив в силу, нормативные административно-правовые акты ОВД РФ, для которых установлен срок их действия, действуют до истечения этого срока, бессрочные же нормативные административно-правовые акты ОВД РФ действуют до момента их отмены или изменения.

Итак, вступив в силу, нормативные административно-правовые акты ОВД РФ начинают действовать, порождают предусмотренные ими правовые последствия, влекут установление (изменение или отмену) правовых норм. Причем в любом случае на нормативные административно-правовые акты ОВД РФ распространяется презумпция их действительности (законности, пра-

вильности). Нормативный административно-правовой акт, принятый ОВД РФ, считается действительным и вступает в силу в установленном порядке; он должен применяться на практике и исполняться всеми, кому он адресован.

Однако некоторые ученые утверждают, что в практике издания административных актов имеются случаи, когда акты или их часть бесспорно признаются не просто неправомерными, а недействительными, с самого начала не порождающими тех правовых последствий, на возникновение которых они направлены (например, приказ совершить действие, наказуемое в уголовном порядке)². Поэтому в зависимости от степени и характера дефекта все дефектные акты управления (изданные с нарушением, предъявляемых к ним требований) принято подразделять на оспоримые и ничтожные. Оспоримыми считаются такие дефектные акты, которые обязательны к исполнению, но могут быть оспорены заинтересо-

ванными органами или лицами в судебном или административном порядке. Ничтожными называются дефектные акты, не порождающие правовые последствия, на возникновение которых они направлены, т. е. недействительные с момента их издания.

К сожалению, приходится констатировать, что российская правовая наука до настоящего времени не выработала четких и однозначных критериев разграничения ничтожных и оспоримых нормативных административно-правовых актов, в том числе принимаемых ОВД РФ. Данное обстоятельство легко объясняется и сложностью регулируемых этими актами общественных отношений, и многообразием допускаемых при их принятии нарушений, и субъективным восприятием содержащихся в них правовых норм. Тем не менее в административно-правовой литературе можно найти отдельные положения, которые с некоторой степенью точности позволяют определить оспоримым или ничтожным является тот или иной нормативный административно-правовой акт ОВД РФ.

По общему правилу, нормативный административно-правовой акт ОВД РФ будет являться ничтожным, если в самом законе прямо указаны случаи, когда он является изначально не имеющим юридической силы и не имеющим правовых последствий либо не подлежащим исполнению. При отсутствии на этот счет прямого указания следует руководствоваться характером тяжести дефектов этого акта. Однако на практике всегда возникает вопрос о пределах, за которыми дефект может считаться настолько тяжким, что влечет за собой ничтожность акта. В связи с этим при сомнении относительно того, является ли акт ничтожным или оспоримым, в административном праве предлагается считать, что акт оспорим со всеми вытекающими отсюда последствиями³.

К тяжким дефектам нормативного административно-правового акта ОВД РФ, обуславливающим его ничтожность, следу-

ет отнести такие критерии, как несоблюдение административной подведомственности и явное отсутствие полномочий на издание акта. Нарушение административной подведомственности, например, имеет место, если орган внутренних дел примет нормативный административно-правовой акт, регламентирующий вопросы, относящиеся к кругу ведения совершенно другого государственного органа исполнительной власти, в частности, если Министерство внутренних дел примет приказ о порядке осуществления первичного приема лиц, обратившихся за медицинской помощью. Примером отсутствия полномочий на издание акта является случай, когда сотрудник уголовного розыска районного ОВД принимает какой-либо нормативный административно-правовой акт.

Ничтожным следует также считать нормативный административно-правовой акт ОВД РФ, исполнение которого объективно невозможно (например, Приказ МВД РФ об организации патрульно-постовой службы милиции, устанавливающий норматив для пешего патруля – 300 километров в день).

Если нормативный административно-правовой акт ОВД РФ содержит нормы, явно предписывающие совершить преступление или административное правонарушение, то очевидно, что такой акт тоже является ничтожным. Как в свое время отмечал В. И. Новоселов, «Правовые акты, при издании которых были допущены наиболее грубые очевидные нарушения законности, могут не исполняться и не применяться при условии, если исполнение или применение образуют состав преступления»⁴.

Несмотря на то что выяснение критериев, позволяющих отграничить ничтожные акты от актов, обязательных для исполнения, очень важно как для теории, так и для практики административного права, вопрос о признаках ничтожных актов является спорным. Некоторые авторы высказывают сомнение в правомерности деления де-

фектных актов на ничтожные и оспоримые, отрицают возможность появления актов, не порождающих юридических последствий⁵. Отдельные административисты считают, что о ничтожных актах следует говорить лишь как о теоретической категории. Они аргументируют это тем, что на практике сама по себе ничтожность не обнаруживается, а выявляется в результате других действий: контрольно-проверочных мер, протестов прокурора, жалоб граждан, по реакции вышестоящего органа и т. д.⁶

Тем не менее следует согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что критерии разграничения ничтожных и оспоримых актов не столь однозначны, и что нормативные административно-правовые акты (в том числе принимаемые ОВД РФ) если и могут быть признаны ничтожными, то в отдельных, исключительных случаях (исходя из конкретных обстоятельств), когда полная юридическая несостоятельность их настолько очевидна, что они не подлежат никакому исправлению. Поскольку следует очень осторожно подходить к вопросу о признании нормативного административно-правового акта ОВД РФ ничтожным, учитывая, что само предоставление возможности для каждого субъекта правоотношений считать тот или иной акт ничтожным нанесло бы существенный вред законности.

Презумпция действительности (законности, правильности) нормативных административно-правовых актов ОВД РФ дает основание, и даже предусматривает обязанность предполагать, что акт издан с соблюдением всех юридических требований и обязательств для всех лиц, которым он адресо-

ван. Противоположное предположение – недействительность (незаконность, неправильность) нормативного административно-правового акта ОВД РФ должна быть подтверждена в рамках нормативно установленной процедуры решениями государственных органов исполнительной власти или судебными решениями. Такой принцип просто необходим для стабильности в механизме правового регулирования и для эффективного функционирования исполнительной власти. По словам А. И. Елистратова, «устойчивости правового порядка грозила бы большая опасность, если бы каждому учреждению и гражданину была предоставлена возможность считать ничтожным, как бы несуществующим, любой акт, в действительности, беспорочности которого у них может возникнуть то или иное сомнение»⁷.

Отсюда можно сделать вывод, что нормативный административно-правовой акт ОВД РФ действует до тех пор, пока его действие не будет прекращено. Традиционно в юридической литературе под действием права понимается «его информационное, ценностно-мотивационное и непосредственно регулирующее воздействие на общественные отношения в пределах определенного пространства, времени и круга лиц»⁸. Следовательно, учитывая, что нормативные правовые акты являются источниками права, под прекращением действия нормативного административно-правового акта ОВД РФ следует понимать наступление такого момента, начиная с которого, акт утрачивает возможность оказывать регулирующее воздействие на общественные отношения и перестает порождать правовые последствия.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 79.

² Попова В. И. Социалистическая законность в деятельности местных Советов. М.: Госюриздат, 1954. С. 119.

³ Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгария. М.: Госюриздат, 1960. С. 331.

⁴ Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М.: «Юридическая литература», 1968. С. 89.

⁵ *Лейст О. Э.* Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. С. 123.

⁶ *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 1995. С. 195.

⁷ Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века. Воронеж, 1999. С. 552.

⁸ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В. С. Нерсисянца. М.: Изд-во НОРМА, 2002. С. 414.