

УДК 347.9

Кагарманова Алия Ураловна

Преподаватель
Российский государственный университет правосудия
Уральский филиал
Челябинск, Россия

**К ВОПРОСУ О ТРАКТОВКЕ ПОНЯТИЯ И ПРИЗНАКОВ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА
КАК ПРЕДМЕТА ОСПАРИВАНИЯ В СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ**

Аннотация

Статья посвящена обзору подходов к трактовке понятия и признаков нормативного правового акта судебными органами, Минюстом России, а также в научных исследованиях. Сделан вывод, что несмотря на достаточную разработанность содержания данного понятия, его следует закрепить легально (в каком-либо нормативном правовом акте), что будет способствовать правовой определенности.

Ключевые слова:

нормативный правовой акт, судебный процесс

На данный момент в законодательстве России отсутствует легальное понятие и признаки нормативного правового акта. Данный пробел частично компенсирован актами толкования высших судов России, а также в подзаконных актах компетентных органов власти, в частности, Минюста России и Государственной Думы.

Однако, это не решает проблему, поскольку, как показывает правоприменительная и судебная практика, до сих пор нет единства в толковании данного понятия, и нет понимания его содержания среди непосредственных правоприменителей – уполномоченных на разработку и принятие, либо на оспаривание нормативных правовых актов органов власти.

Также следует отметить, что в 1996 году в Государственную Думу был внесен законопроект № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который многократно обсуждался, но так и не был принят, а в 2004 году отклонен и снят с дальнейшего обсуждения совсем.

Большую роль в толковании признаков исследуемого играют разъяснения Минюста России, что вполне логично, поскольку именно данное ведомство осуществляет государственную регистрацию всех нормативных правовых актов (далее – НПА) и ведет их регистр. Именно для целей внесения в регистр было издано Письмо Минюста России от 03.06.1993 г. № 08-09/307, в котором указывалось, что направлению на государственную регистрацию подлежат только акты, содержащие

правовые нормы, т.е. правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение, а также принятыми в порядке эксперимента.

Далее в 1996 году попытку дать трактовку понятия и признаков НПА предприняла Государственная Дума в своем постановлении от 11.11.1996 г. № 781-II ГД. В нем, помимо признаков, указанных Минюстом России, также добавилось, что НПА должен быть официально издан в определенной форме уполномоченным органом (правотворческим) и направлен на установление, изменение или отмену правовых норм, которые понимались как общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Верховный Суд РФ (далее – ВС РФ) многократно в своих актах толкования разъяснял, что такое НПА в контексте судебной деятельности. Так, в 1993 году в постановлении Пленума от 27.04.1993 г. № 5, которое было уточнено в 2000 году, и на данный момент утратило силу, указывалось, что это должны быть акты (решения), которые: 1) приняты уполномоченными на это должностными лицами (органами власти разного уровня), 2) в установленном законом порядке; 3) содержат обязательные предписания (правила поведения), влекущие юридические последствия, 4) носят нормативный характер, т.е. устанавливают правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом).

В 2007 году ВС РФ в постановлении Пленума от 29.11.2007 № 48, которое на данный момент также утратило силу, снова дал разъяснение существенным признакам НПА, в котором, собственно, повторил разъяснения 2000 года, с тем лишь уточнением, что правовые нормы должны быть направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Самым актуальным и действующим разъяснением ВС РФ исследуемого понятия является трактовка постановления Пленума № 50 2018 года, которая на данный момент является основной и применяемой по делам об оспаривании НПА. Суд повторяет все те же признаки, на которые он указывал в 2007 году, однако расширяет перечень субъектов, которые уполномочены на принятие таких актов (помимо органов власти различного уровня включает в них «иные органы, уполномоченные организации или должностные лица»), что, по мнению экспертов, связано с перечнем субъектов, которые могут быть административными истцами по делам об оспаривании

НПА, согласно ст. 209 КАС РФ. Также следует отметить, что ВС РФ указывает на широкие полномочия судов по квалификации актов как НПА, отмечая: «признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом» [2].

Следует обратить внимание, что в анализируемом постановлении Пленума ВС РФ разводит два понятия «НПА» и «акты, имеющие нормативный характер», которые в последнее время также стали частым предметом оспаривания. К последним суд относит акты, которые хотя и приняты также органами власти разного уровня и рассчитаны на неопределенный круг лиц, но включают в себя не общеобязательные правовые нормы (правила поведения), а «содержат результаты толкования норм права, которые используются в правоприменительной деятельности» [2].

На основе разъяснений, данных в постановлении Пленума ВС РФ № 50, Минюстом России в 2019 году были составлены «Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов...». Документ отмечает, что правовые акты бывают нормативные и ненормативные, и содержит трактовку термина, выработанную в юридической науке и правоприменительной практике, за отсутствием легального определения в законах. Под НПА понимается «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, а под правовой нормой (нормой права) – общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение и распространяющегося на неопределенный круг лиц – участников соответствующих правоотношений» [3].

Документ также ссылается на ряд позиций Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ). Например на постановление КС РФ от 31.03.2015 № 6-П, которое указывает, что при квалификации акта как НПА важны не только внешние формальные атрибуты, а прежде всего – содержание, и, в частности, «оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях круга лиц – участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение» [1]. Также нельзя забывать, что применению подлежат только НПА официально опубликованные в установленном законом порядке, что закреплено в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

В научной литературе в целом вопрос квалификации акта как НПА и его

признаков не является остро дискуссионным, т.к. авторы опираются на толкование данного понятия ВС РФ, и в целом их позиции отличаются только потому, что озвучены в разное время: в момент принятия Пленума 2007 года или актуальной версии 2018 года (который расширил перечень субъектов, уполномоченных на принятие таких актов), с обязательным уточнением, что такие акты должны быть официально опубликованы, как то подразумевает Основной закон российского государства. В частности, такая позиция представлена в исследованиях Ю.Г. Насонова [7], А.В. Басова [6], С.В. Попова [5] и других.

Однако судебная практика показывает, что уполномоченные органы власти и должностные лица не всегда учитывают разъяснения ВС РФ, данные в Пленуме № 50 2018 года, что в дальнейшем служит поводом для оспаривания изданного ими акта в суде. Так, например, решением Самарского областного суда от 30.08.2021, оставленным без изменения Апелляционным определением СК по административным делам 4 АСОЮ от 07.12.2021, удовлетворено административное исковое заявление заместителя прокурора области к Правительству Самарской области о признании недействующим в части Распоряжения Правительства Самарской области от 03.11.2015 № 888-р, как противоречащего закону. Административный ответчик пытался доказать, что это не НПА, и поэтому данный акт не подлежит оспариванию в порядке, предусмотренном КАС РФ. Однако, судом было установлено, что распоряжение обладает всеми признаками НПА [4].

Таким образом, в целом понятие и признаки НПА разработаны в научной доктрине и судебной практике, однако, на наш взгляд, это не снимает необходимости в легальном закреплении данного понятия, что будет способствовать правовой определенности.

Список использованных источников

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть"» // СПС Консультант Плюс.

2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов,

содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // СПС Консультант Плюс.

3. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / авторы: Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2019. – 151 с.

4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2021)», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10 ноября 2021 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://supcourt.ru/documents/practice/30502/>.

5. Попов, С.В. Процессуальные особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т. 8 (74). № 3. – С. 161-169.

6. Участие прокурора в административном судопроизводстве: учебное пособие / Н.В. Субанова, Н.Н. Колюка, А.В. Басов. – Симферополь, 2020. – 70 с.

7. Участие прокурора в административном судопроизводстве: правовое регулирование и правоприменительная практика: пособие / [Ю.Г. Насонов и др.]. – М., 2017. – 315 с.