

Определение нормативности правового акта: доктринальное понимание и практика правоприменения

Атагимова Э. И.*

Ключевые слова: норма права, правовой акт, нормативность, определение признаков нормативности, юридическая сила нормативного акта, правоприменение, судебная практика.

Аннотация.

Цель статьи состоит в определении основных критериев установления юридической силы правового акта.

Методы исследования: системный и сравнительно-правовой анализы для выявления и классификации основных признаков разграничения нормативных правовых актов от ненормативных.

Полученные результаты: в работе исследованы доктринальные подходы к определению понятий «правовой акт» и «нормативный правовой акт» и характеризующих нормативный правовой акт признаков. С учетом анализа материалов судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов, обоснованы основные критерии определения нормативности правовых актов.

Вывод: по мнению автора, анализ судебной практики подтверждает вывод о том, что важным критерием разграничения нормативных актов от ненормативных является содержание их предписаний и способ регулирования соответствующих отношений, при этом существенным признаком нормативного правового акта является наличие в нем норм права.

DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-04-10

В научной литературе нет единого понятия правового акта, охватывающего все разновидности актов, зафиксированных в законодательстве, в связи с чем возникают определенные сложности при установлении характера подлежащего применению правового акта. К наиболее острым вопросам, возникающим в последние годы, можно отнести вопросы соотношения различных видов правовых актов между собой, определения признаков нормативного правового акта, а также отграничения нормативных правовых актов от ненормативных. И, как аргументированно отмечают некоторые авторы, эта градация имеет важное юридическое свойство — ею порождается определенный правообязывающий смысл [24, с. 28—39].

В юридической доктрине встречаются различные подходы к определению понятий «правовой акт» и «нормативный правовой акт», вследствие чего возникают разночтения, допускаются ошибки при отграничении нормативных от ненормативных актов. Подчас даже правоведа отождествляют понятия «правовой акт» и «нормативный правовой акт», так как нет единства в понимании дефиниций терминов.

Безусловно, решение этих вопросов имеет не только теоретическое, но и практическое значение. На практическое значение установления признаков нормативности того или иного правового акта указывают исследователи [6, с. 11—27]; фактически речь идет о характеристиках, по которым можно отличать нормативные правовые акты от иных форм правового обязывания [24, с. 28—39]. По мнению ученых, отсутствие на законодательном уровне четких критериев определения нормативности правовых актов может создавать определенные сложности в правоприменительной, в том числе и судебной, практике [21, с. 192]. Это, в свою очередь, приводит к возникновению правовой неопределенности норм, ошибкам юридической техники [4, с. 110—112], несоблюдению порядка принятия правовых актов [20, с. 97; 3, с. 42], что свидетельствует об актуальности поставленных вопросов и о необходимости исследования проблемных аспектов определения признаков нормативности правового акта.

Для уяснения смысла и содержания анализируемых терминов безусловно необходимым является обращение к их доктринальному толкованию.

* Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: atagimova75@mail.ru

В научной литературе серьезное внимание уделяется изучению юридической природы правовых актов. По мнению С.С. Алексеева, правовой акт представляет собой надлежащим образом (словесно-документально) оформленная, внешне выраженная воля государства, его органов, отдельных уполномоченных лиц, выступающих в качестве носителя содержательных элементов правовой системы — юридических норм, правоположений практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц [1, с. 192—193].

Более подробно определение сформулировали Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская, полагающие, что правовой акт есть письменный документ, принятый правомочным субъектом права (государственным органом, местным самоуправлением, институтами прямой демократии), имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений [23, с. 17].

Я.В. Гайворонской было высказано мнение, что правовой акт — это волеизъявление управомоченного субъекта, совершаемое в определенной форме и в установленных законом случаях, порождающее определенные юридические последствия в силу прямого указания закона [10, с. 218—230].

Более развернутое определение правового акта предложено Р.В. Васильевым, с точки зрения которого правовым актом можно считать волеизъявление управомоченного субъекта права, регулирующее общественные отношения путем установления (изменения, отмены, изменения сферы действия) конкретных правоотношений, результаты которого в виде велений, обращений, соглашений и т. п. в установленных законом случаях фиксируются в документальной форме (в акте-документе) [8, с. 24—25].

Представляется уместным привести и суждение Е.А. Юртаевой, считающей, что «правовыми актами устанавливаются нормы поведения для широкого круга адресатов либо для отдельного лица. Эти нормы являются обязательными для исполнения. Правовой акт как документ, фиксирующий содержание решения того или иного общезначимого вопроса, является одним из главных инструментов юридического урегулирования деятельности в пределах национального государства, отдельной его территориальной части или корпорации» [24, с. 28—39].

Осмысление приведенных суждений правоведов дает основания поддержать Я.В. Гайворонскую в том, что большая часть имеющихся в доктрине определений правового акта страдает неполнотой по двум показателям. Во-первых, обычно предлагается определять правовой акт через понятие официального письменного документа (что не учитывает предусмотренные законодательством случаи существования устных и конклюдентных актов). Во-вторых, в качестве издающих правовые акты субъектов обычно называются компетентные государственные и муниципальные органы и должностных лиц, что необоснованно сужает круг субъектов и не учитывает правовые акты граждан и юридических лиц [9, с. 831].

Обобщая доктринальное толкование правового акта, следует согласиться с мнением ученых в том, что

термин «правовой акт» может использоваться в широком и узком смыслах. В узком смысле обычно правовой акт трактуется как официальный документ компетентного государственного органа (или иного управомоченного субъекта), порождающий определенные юридические последствия (возникновение прав, обязанностей, ответственности). В широком понимании правовой акт будет отличаться от узкого по двум аспектам: во-первых, правовой акт в широком смысле охватывает не только документы государственных органов, но и документы иных субъектов; во-вторых, правовой акт в широком смысле не исчерпывается понятием документа. Он может быть рассмотрен и как акт-действие и как акт — результат действия [14, с. 16—17].

Не вдаваясь в более подробную дискуссию между различными подходами к пониманию правового акта, перейдем к дефиниции нормативный правовой акт.

В сложившейся правовой доктрине и сформированной на ее основе юридической практике, в том числе отраженной в отдельных правовых актах (в частности, в постановлении Государственной Думы от 11 ноября 1996 года № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» и Разъяснениях о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 года № 88), под нормативным правовым актом 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 — общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

С доктринальным пониманием нормативного правового акта в целом согласуются выраженная на основе статей 15 (части 1 и 3), 90, 105—108 и 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой нормативный правовой акт — это акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения (Постановление от 17 ноября 1997 года № 17-П).¹

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 85 Гражданского кодекса Российской Федерации»; 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» (дата обращения 05.04.2019).

Согласимся с мнением Т.В. Кашаниной, что раскрытие понятия «нормативный правовой акт» требует описания общих признаков, характеризующих обозначаемые им акты, и признаков, отграничивающих их от множества иных сходных явлений, определения совокупности предметов, в отношении которых используется указанный термин [11, с. 58].

Анализ юридической литературы по исследуемой тематике показал, что в качестве признаков, характеризующих нормативный правовой акт, исследователи придерживаются сходной позиции. Так, С.В. Бошно выделяет следующие признаки нормативного правового акта: волевое содержание; официальный характер; вхождение в единую систему; нормативность; письменный документ; принимается по специальной процедуре; принимается компетентными органами; регулирует общественные отношения; гарантируется принудительной силой государства [6, с. 11—26; 7]. М.Н. Марченко в качестве признаков нормативных правовых актов определяет то, что все без исключения нормативные правовые акты являются государственными по своему характеру; они издаются или санкционируются только органами государства, имеют волевой характер; в них содержится и через них преломляется государственная воля; с нарушением велений, содержащихся в нормативно-правовых актах, связывается наступление уголовно-правовых, гражданско-правовых и иных юридических последствий. [15, с. 170].

Л.А. Морозова считает, что нормативным правовым актам присущи следующие признаки: а) письменная форма; б) содержание составляют нормы права, т.е. правила поведения; в) исходят от государства: государственных органов и должностных лиц, наделенных правом принимать нормы права, изменять или дополнять их; г) принимаются в особом порядке, называемом «правотворческий процесс»; д) иерархическая подчиненность актов [16, с. 273]. Лысенко В.А., Крамской И.С. и Рязанова Н.А. в своем исследовании выделяют следующие признаки: официальный характер, волевое содержание, иерархичность, нормативность, принятие (издание) уполномоченным субъектом в рамках определенной процедуры, объективируется в установленной законом форме и имеет определенную структуру, регулирует общественные отношения, гарантируется принудительной силой государства [13, с. 2014—208].

В теории права сформулировано немало количество признаков и свойств нормативного правового акта. Однако, несмотря на различие позиций, при определении нормативного правового акта, согласимся с мнением Никитина С.В. в том, что авторы наделяют его фактически одинаковым содержанием — нормами права, то есть общеобязательными правилами поведения субъектов, а также особыми (оперативными) нормами, направленными на введение в действие, изменение или отмену действия норм права. Несмотря на то, что последние не являются правилами поведения субъектов они, тем не менее, содержатся в нормативном правовом акте, обладают признаками правовой нормы, в том числе свойством общеобязательности [17]. Именно норма права

предопределяет конструкцию рационального варианта взаимодействия субъектов права [19, с. 153—157].

Представляется верной точка зрения В.М. Сырых, согласно которой правовая норма обладает нормативностью, характеризующей юридические свойства нормы, ее способность выступать регулятором общественных отношений. Нормативность означает, что юридическая норма как государственное властное веление закрепляет общие, основные черты, признаки общественных отношений и подлежит обязательному исполнению или соблюдению субъектами конкретных правоотношений. [22, с. 115, 122]. Как видим, учеными выработана позиция, согласно которой основным критерием разграничения правовых актов на нормативные и ненормативные является наличие (отсутствие) в них норм права, — одной из базовых категорий понятийного аппарата теории права [2; 5; 18, с. 23—29].

Предпринятый анализ законодательства и научной литературы позволил сделать вывод, что основным признаком нормативного правового акта является наличие в нем норм права. Обобщение приведенных определений дает основание предположить, что норма права характеризуется следующими признаками: 1) является общеобязательным правилом поведения; 2) которое устанавливается правотворческим органом в пределах его компетенции; 3) носит общий характер; 4) рассчитана на многократное применение (причем он может носить временный характер, как указано в определении, данном в Постановлении № 781-П, но не должен быть связан с регулированием конкретного правоотношения); 5) обеспечивается государственным принуждением.

Тем не менее, в связи с отсутствием законодательно закрепленной дефиниции нормативного правового акта, в судебной практике при установлении юридической силы правового акта зачастую возникают сложности, обуславливающие необходимость официального закрепления признаков нормативного правового акта. При этом одним из самых сложных вопросов при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов является установление природы (характера) оспариваемого правового акта. В аспекте затронутых вопросов неопределимое значение для правотворческой и правоприменительной деятельности приобретают разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Разъяснения по вопросу о том, какие правовые акты могут иметь нормативный и индивидуальный характер, было дано ранее в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.1993 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону», но оно утратило силу в связи с принятием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Это Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 также утратило силу в связи с принятием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 об оспаривании нормативных правовых актов (утратило силу в связи с принятием Постановле-

ния 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» (далее — Постановление от 25.12.2018 № 50). Действующее Постановление от 25.12.2018 № 50 внесло свой позитивный вклад в анализируемый аспект проблемы.

В целях обеспечения единообразного применения судами общей юрисдикции и Судом по интеллектуальным правам законодательства при производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, Пленум Верховного Суда Российской Федерации определил признаки, с помощью которых рекомендуется отличать оспариваемые в судах нормативные правовые акты от ненормативных. Так, в соответствии с пунктом 2 названного Постановления от 25.12.2018 № 50, к признакам определения нормативности правового акта относятся следующие: а) издание акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; б) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц; в) наличие в нем правовых норм (правил поведения) рассчитанных на неоднократное применение; г) наличие в нем правовых норм (правил поведения) направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений².

Вместе с тем, в Постановлении от 25.12.2018 № 50 отмечается, что признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания. И это позиция поддерживается правоведами, отмечающими, что свойство нормативности правового акта необходимо устанавливать исходя из содержания его правоположений. Для признания того или иного правового документа нормативным правовым актом, по мнению Е.А. Юртаевой, необходимо выявить, что его правоустанавливающие положения по своему юридическому содержанию являются правовой нормой: характеризуются общей регулирующей направленностью, обязывающими свойствами и компетентным изданием [24, с. 28—39]. Преодолеть возникающие трудности при определении нормативности правового акта можно, как полагает Д.А. Керимов, руководствуясь признаками, по которым целесообразнее всего проводить разграничение между нормативными и ненормативными правовыми актами, а именно: по их содержанию и внутренней структуре; по способу регулирования ими общественных отношений и по характеру действия; по форме выражения и внешней структуре; по порядку принятия, вступления в силу и доведения до сведения исполнителей [12, с. 32—24]. О.А. Еремина также по-

лагает, что важным критерием различия нормативных актов от ненормативных является содержание их предписаний и способ регулирования соответствующих отношений³.

Анализ судебной практики рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов подтверждает вывод о том, что нормативный характер правового акта необходимо определять исходя из его содержания и полномочий принявшего его органа.

В ряде постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее — ВАС РФ) отмечается, что при определении признаков оспариваемого правового акта, судам необходимо выяснять, рассчитан ли оспариваемый акт на многократное применение; затрагивает ли права и законные интересы, соответствует ли закону; при этом вопрос о том, носит ли тот или иной акт нормативный характер, надлежит разрешать независимо от его формы, иных условий, например, государственной регистрации, опубликования в официальном издании⁴.

Проиллюстрировать обоснованность приведенных соображений можно на следующих примерах. В частности, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 08.12.2009 № 10164/09 «Об отмене определения ВАС РФ от 14.07.2009 № 9507/09 и направлении в суд первой инстанции ВАС РФ для рассмотрения по существу дела о признании недействующими пунктов 4, 5, 6 письма ФНС РФ от 01.12.2008 № ММ-6-1/873@»⁵ отмечается, что оспариваемое письмо от 01.12.2008 № ММ-6-1/873@ Федеральной налоговой службы⁶ (далее — письмо № ММ-6-1/873@) является разъяснением порядка действий должностных лиц при осуществлении зачетов (возвратов) излишне уплаченных (взысканных) сумм страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. В пунктах 4, 5, 6 письма № ММ-6-1/873@ содержатся положения о том, что зачет излишне уплаченных страховых взносов в счет погашения недоимки или в счет предстоящих платежей, а также возврат излишне уплаченных страховых взносов производится налоговым органом на основании письменного заявления страхователя, согласованного с территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации.

³ Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов // URL: <https://www.garant.ru/article/6667/> (дата обращения 05.04.2019).

⁴ См.: постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.12.2009 № 10164/09, от 03.02.2009 № 13348/08, от 09.10.2007 № 7526/07, от 19.09.2006 № 13322/04. // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 15.04.2019).

⁵ Постановление Президиума ВАС РФ от 08.12.2009 № 10164/09 «Об отмене определения ВАС РФ от 14.07.2009 № 9507/09 и направлении в суд первой инстанции ВАС РФ для рассмотрения по существу дела о признании недействующими пунктов 4, 5, 6 письма ФНС РФ от 01.12.2008 № ММ-6-1/873@» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_96060/ (дата обращения 15.04.2019).

⁶ Письмо Федеральной налоговой службы от 01.12.2008 № ММ-6-1/873@ «О механизме действий по осуществлению зачетов (возвратов) излишне уплаченных (взысканных) сумм страховых взносов на обязательное пенсионное страхование» в части, возлагающей на граждан и организации обязанность по согласованию с Пенсионным фондом Российской Федерации заявлений о возврате (зачете) излишне уплаченных страховых взносов. // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_96060/ (дата обращения 15.04.2019).

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» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/ (дата обращения 15.04.2019).

Письмо № ММ-6-1/873@ направлено Федеральной налоговой службой нижестоящим налоговым органам с указанием учитывать его в работе носит для них обязательный характер и может порождать правовые последствия для неопределенного круга лиц, поскольку предполагает возможность его многократного применения налоговыми органами в отношениях с хозяйствующими субъектами, предопределяя поведение последних.

В рассматриваемом случае отсутствие согласования заявления о возврате (зачете) излишне уплаченных страховых взносов с территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации, требуемого письмом № ММ-6-1/873@, послужило основанием для отказа предпринимателю в осуществлении просимого им зачета (возврата) (решение Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 17 по Московской области от 12.05.2009 № 5087).

В Постановлении поясняется, что отсутствие официальной регистрации письма № ММ-6-1/873@ в Министерстве юстиции Российской Федерации не влияет на оценку нормативности содержащихся в нем положений, поскольку касается лишь порядка его принятия и обнародования.

Подобный подход определения нормативности правового акта в полной мере согласуется с выраженной Конституционным Судом Российской Федерации (далее — КС РФ) правовой позицией относительно установления нормативных свойств правового акта⁷. В своем решении КС РФ указал, что при рассмотрении подобных дел суды не вправе ограничиваться формальным установлением того, какой характер носит и кому адресован оспариваемый акт, а обязаны выяснить, обладает ли акт нормативным содержанием. Под нормативными свойствами акта КС РФ предложил понимать наличие у этого акта следующих признаков: оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц — участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение. При этом порядок издания, опубликования, регистрация Министерством юстиции Российской Федерации определяется как формальная сторона характеристики акта (п. 4.2. Постановления КС РФ от 31.03.2015 № 6-П).

С данным подходом согласуются и выводы исследователей, которые справедливо отмечают, что «именно наличие в изданном государственным органом документе общих обязательных предписаний придает ему качество нормативного правового акта. Само по себе несоблюдение формальных требований, относящихся к порядку его принятия и (или) введения в действие (официальное опубликование, государственная регистрация, если она является обязательной), не превращает нормативный правовой акт в ненормативный и не пре-

пятствует его оспариванию именно как нормативного правового акта»⁸.

Аналогичный подход при определении наличия признаков нормативности письма Федеральной антимонопольной службы от 23.05.2011 № ИА/19713 «О разъяснении Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» по вопросу размещения заказа на строительство объекта «под ключ» (далее — Письмо № ИА/19713) был отражен в Решении ВАС РФ от 29.03.2012 № ВАС-16112/11 (далее — Решение № ВАС-16112/11)⁹.

Приведенный правовой акт оспаривался как не соответствующий Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о размещении заказов) и Указу Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ Президента РФ № 763).

По мнению заявителя, Письмо № ИА/19713 является нормативным правовым актом, поскольку содержит в себе нормативные положения. Однако это Письмо не было официально опубликовано, что противоречит Указу Президента РФ № 763, а содержание Письма № ИА/19713 противоречит положениям Закона о размещении заказов.

В Рассматриваемом Решении № ВАС-16112/11 указывается, что оспариваемый правовой акт является нормативным, и его следует признать недействующим, поскольку Письмо № ИА/19713 противоречит положениям Закона о размещении заказов, Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), а также Указу Президента РФ № 763.

В Письме № ИА/19713 установлено, что при осуществлении строительства объекта «под ключ» заказчик вправе предусмотреть в документации о торгах необходимость поставки и монтажа оборудования, неразрывно связанного с объектом строительства. Этому оборудованию в Письме было дано определение: под ним понимается такое оборудование, «поставка и установка которого невозможна впоследствии без изменения предусмотренных проектом конструктивных решений объекта строительства».

⁸ Дивин И.М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. М.: Статут, 2017. 208 с.; Жилин Г., Борисова Е., Ярков В., Мусин В., Юдин А., Зарипов В., Семенов А., Будылин С. Ведомственное нормотворчество и защита частных прав // Закон. 2015. № 4. С. 16—28. // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 15.05.2019).

⁹ Решение ВАС РФ от 29.03.2012 № ВАС-16112/11 «О признании недействующим Письма ФАС России от 23.05.2011 № ИА/19713 «О разъяснении Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» по вопросу размещения заказа на строительство объекта «под ключ» // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 15.04.2019).

⁷ 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» // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 15.04.2019).

В случае включения в один предмет торгов строительных работ и оборудования, не связанного с объектом строительства, в Письме № ИА/19713 была предусмотрена ответственность в виде выдачи предписания об аннулировании результатов торгов, так как такие действия заказчика приводят к необоснованному ограничению количества участников размещения заказов.

В рассматриваемом Решении ВАС РФ установил, что Письмо № ИА/19713 носит нормативный характер, так как оно направлено на регулирование прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Этот вывод был сделан исходя из того, что названное Письмо содержит понятие, определение которого не установлено федеральным законодательством, и предусматривает условия, влекущие правовые последствия, рассчитанные на многократное применение.

Данные нормативные положения существенно ограничивают нормы Закона о защите конкуренции и Закона о размещении заказов, касающиеся последствий нарушения организации торгов. Также в Решении № ВАС-16112/11 отмечается, что «поскольку оспариваемый акт содержит положения нормативного характера и рассчитан на многократное применение, отсутствие его регистрации и официального опубликования противоречит Указу Президента РФ от 23.05.1996 № 763». В связи с этим Письмо № ИА/19713 было признано недействующим.

Таким образом, ВАС РФ в рассматриваемом Решении при определении правовой природы правового акта подтвердил необходимость установления сущности регулируемых им правоотношений.

В данном аспекте интерес представляет и постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10.10.2006 № Ф09-462/06-С4¹¹.

В Арбитражном суде Удмуртской Республики было рассмотрено дело об оспаривании ООО СП «Эколог» постановления главы администрации г. Глазова от 30.12.2004 № 350/5 «О ценах на услуги ООО СП «Эколог», оказываемые организациям, финансируемым из бюджета». Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований было отказано в связи с пропуском срока обжалования. При рассмотрении кассационной жалобы ФАС Уральского округа установил, что оспариваемый акт содержит властные предписания в области ценообразования для ООО СП

«Эколог» и пользующихся его услугами организаций, финансируемых из бюджета. В качестве характерной особенности этого оспариваемого акта была указана его направленность на неоднократное применение. Он продолжал действовать независимо от того, возникли или прекратились правоотношения между ООО СП «Эколог» и конкретным потребителем.

Из материалов дела видно, что неоднократность применения подтверждается договорами, заключенными заявителем в течение 2005 г. с организациями, финансируемыми из бюджета. Это свидетельствует и о наличии такого признака нормативного акта как обязательность властных предписаний, для неопределенного круга лиц.

Поэтому суд кассационной инстанции пришел к выводу, что оспариваемый акт по своей природе является нормативным и подлежит рассмотрению по правилам, предусмотренным гл. 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, сроки давности для обжалования нормативных правовых актов не установлены.

Приведенные примеры из судебной практики подтверждают вывод о том, что важным критерием разграничения нормативных актов от ненормативных является содержание их предписаний и способ регулирования соответствующих отношений, а существенным признаком нормативного правового акта является содержание в нем норм права.

Обобщая изложенное, представляется значимым констатировать следующее. В практике имеется множество актов, определить характер которых с позиций нормативности представляется затруднительным. Это могут быть, например, акты, обладающие каким-либо одним из признаков нормативности, или интерпретационные акты (акты толкования), в которых дается только разъяснение действующих норм.

Несомненно, определение юридической природы различных видов актов порождают новые вопросы. Поэтому решение практических вопросов, связанных с выявлением проблемных аспектов определения основных признаков нормативности в правовых актах, свидетельствует о необходимости отдельного самостоятельного исследования правовых актов, причем всего их многообразия.

Литература

1. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. 359 с.
2. Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. 712 с.
3. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т., Цопанова И.Г. Правотворческие ошибки как разновидность правовых ошибок // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2017. № 2. С. 41—48.
4. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 109—115.
5. Бабаев В.К. Понятие юридической нормы / Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. М., 2004. 592 с.
6. Бошно С.В. Нормативный правовой акт в условиях современной российской теории и практики // Ваш налоговый адвокат. 2008. № 11. С. 11—26.

¹¹ Постановление ФАС Уральского округа от 10.10.2006 № Ф09-462/06-С4 по делу № А71-555/2005. Дело по заявлению о признании недействующим постановления главы администрации города передано на новое рассмотрение, так как судом не учтено, что оспариваемый акт является по своей правовой природе нормативным, сроки давности для обжалования нормативных правовых актов не установлены. // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 15.04.2019).

7. Бошно С.В. Нормативные правовые акты Российской Федерации. Научно-практическое издание / Бошно С.В. М. : Глобус, 2005. 128 с.
8. Васильев Р. В. О понятии правового акта // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1998. № 5. С. 3—25.
9. Гайворонская Я.В. Система правовых актов Российской Федерации // Lex Russica. М. : Изд-во МГЮА, 2013. № 8. С. 830—838.
10. Гайворонская Я. В. Проблемы теории правовых актов // Правоведение. 2008. № 4. С. 218—230.
11. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. М. : Норма, 2011. 496 с.
12. Керимов Д.А. Культура и техника законоотворчества. М., 1991. 160 с.
13. Лысенко В.А., Крамской И.С., Рязанова Н.А. Вестник экономики, права и социологии, 2015, № 4. С. 204—208.
14. Малько А. В., Гайворонская Я. В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 4. С. 15—24.
15. Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2013. 656 с.
16. Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2002. 414 с.
17. Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : монография / Никитин С.В. М. : Волтерс Клувер, 2010. 304 с.
18. Ростова О.С., Рыбаков О.Ю. Экспертная оценка нормативных правовых актов как инструмент повышения качества регионального нормотворчества // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2016. № 4. С. 23—29.
19. Рыбаков О.Ю. Тип правопонимания как ценностно-мировоззренческая предпосылка толкования права // Образование и право. 2017. № 2. С. 153—157.
20. Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С. Нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 2. С. 95—99.
21. Рыбакова О.С. К вопросу о нормативности муниципального правового акта / Российское и международное право: общее и особенное : Материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского, 17 апреля 2019 г. / под общ. ред. д-ра экономич. наук, профессора В.В. Строева и д-ра юридич. наук, профессора Д.А. Пашенцева. С. 191—196.
22. Сырых В.М. Теория государства и права. М. : Юстицинформ, 2000. 592 с.
23. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты : учеб.-практ. и справ. пособие. М., 1999. 381 с.
24. Юртаева Е.А. Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 28—39.

Рецензент: *Рыбакова Ольга Сергеевна*, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ФБУ «Научный центр правовой информации при Минюсте России», г. Москва, Россия.

E-mail: rostova21@yandex.ru

