

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
В НАУКЕ И ПРАКТИКЕ

В. П. Уманская

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 14 мая 2019 г.

Аннотация: исследуется вопрос о понятии нормативного правового акта. Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что от правильного определения юридического содержания правового акта зависит круг общественных отношений, на который он распространяется, а также определение производства по оспариванию правовых актов. Проанализирована судебная практика, подходы отдельных федеральных органов исполнительной власти, а также изучены взгляды авторитетных ученых. Сделаны основные выводы и предложения по совершенствованию подхода к определению нормативного правового акта.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, административное производство, правотворческие полномочия, органы исполнительной власти.

Abstract: analyzing the problem of submission of normative-legal acts. The relevance of the topic is that the circle of social relations to which it applies, as well as the definition of proceedings for challenging legal acts, depends on the correct determination of the legal content of a legal act. Analyzed the judicial practice, the approaches of individual federal executive bodies, and studied the views of reputable scientific. The main conclusions and proposals for improving the approach to the definition of a regulatory legal act are made.

Key words: of normative-legal act, administrative legal proceedings, lawmaking powers, executive authorities.

Преобладающий в науке и законодательстве позитивистский подход¹ связывает систему правового регулирования, прежде всего, с системой общеобязательных и формально-определенных норм, которые выражают управленческие решения государства, издаются, санкционируются и охраняются государством и являются властным регулятором общественных отношений. Действительно, данный правовой инструмент является мощным правовым средством, который при наличии необходимых юридических фактов оказывает серьезное воздействие на общественные отношения.

¹ Позитивистское понимание права исходит из того, что право – это нормы, изложенные в законах и других нормативных актах. Внепозитивного (писаного, официально и документально выраженного) законодательства права не существует. Так, Г Кельзен объявил свою теорию «чистой», так как стремился подчеркнуть идею о том, что право абсолютно автономно и его действительность определяется исключительно юридическими нормами.

В литературе неоднократно подчеркивалось, что такой узкий подход существенно деформирует систему правового регулирования, так как на общественные отношения большое влияние оказывают и судебные решения, и практическая деятельность органов исполнительной власти, и правовая культура, нормы морали и т. д.

Вместе с тем значимое и ощутимое влияние позитивизма на систему отечественного правового регулирования не привело к должному развитию в законодательстве таких базовых и основных понятий, как правовая норма, нормативно-правовой акт, нормативность, нормативные свойства и т. д. Многие наиболее важные проблемы остаются до сих пор не решенными. Например, законодательно четко не установлены виды правовых актов федеральных органов исполнительной власти², порядок их соотношения между собой, особенности их юридической силы, процессуальные особенности их издания.

До последнего времени проблеме определения понятия нормативно-правового акта как законодателями, правоприменителями, так и представителями судебной ветви власти не уделялось должного внимания. Неоднократные попытки разработки проектов федерального закона «О нормативных правовых актах»³ терпели неудачи. Анализ действующего законодательства субъектов РФ свидетельствует, что более 65 субъектов РФ⁴ приняли региональные законы, регулирующие виды и порядок издания правовых актов органов государственной власти.

Несмотря на то что в судах на протяжении продолжительного времени сложилась обширная практика оспаривания нормативных правовых актов, полноценного и универсального определения понятия нормативного правового акта так и не дано.

Первоначально Пленумом Верховного Суда «под нормативным правовым актом понимался изданный в установленном порядке акт управо-

² Постановлением Правительства РФ № 1009 закрепляются шесть видов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, однако на практике в основном применяются только приказы и распоряжения. Кроме того, отдельные федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты в не предусмотренных законодательством формах.

³ Например, в 1996 г. в Государственную Думу был внесен законопроект № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (12.05.2004 на стадии рассмотрения во втором чтении он был снят с рассмотрения). В 2013 г. Институтутом законодательства и сравнительного правоведения был подготовлен инициативный законопроект «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

⁴ В большинстве из этих субъектов (23 субъекта) законы носят название «О нормативных правовых актах...»; в отдельных субъектах – «О правовых актах...», «О правотворчестве и нормативных правовых актах ...». Например, в Республиках Алтай, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Хакасия, в Карачаево-Черкесской Республике, Ненецком автономном округе, Забайкальском крае, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, в Воронежской, Костромской, Курганской, Липецкой, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Самарской, Тверской, Томской и Челябинской областях.

моченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»⁵. Однако впоследствии данное определение утратило силу, а данные признаки нашли отражение в другом постановлении Пленума Верховного Суда⁶. В нем были указаны лишь существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт. К ним были отнесены следующие признаки: издание акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В свое время в практике Высшего Арбитражного Суда также не было дано определение нормативного правового акта, а использовались лишь его отдельные признаки. В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда «под нормативными правовыми актами понимались акты, принятые органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами, содержание которых составляют правовые нормы (правила поведения), рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц, либо нормы, которыми вводятся в действие, изменяются или отменяются действующие правовые нормы»⁷.

Конституционный Суд РФ в своих решениях также не дал определения понятию «нормативный правовой акт», а исследовал данный вопрос применительно к отдельным ситуациям.

Конституционный Суд РФ использовал определение, данное в постановлении Государственной Думы⁸ и в приказе Минюста России⁹, соглас-

⁵ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5. Здесь и далее нормативные акты приведены по справ.-правовой системе «КонсультантПлюс».

⁶ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

⁷ О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58.

⁸ Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД.

⁹ Об утверждении разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88.

но которым нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. Данное определение неоднократно подвергалось критике со стороны научной общественности¹⁰.

Проблема понятия нормативного правового акта, его соотношения с ненормативным правовым актом в очередной раз стала предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ¹¹ (далее – Постановление КС № 6-П). В данном деле Конституционный Суд РФ довольно спорным образом истолковал традиционные характеристики нормативных правовых актов в ходе рассмотрения дела по заявлению ОАО «Газпромнефть» о признании недействительным положения письма Федеральной налоговой службы.

Позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Постановлении КС № 6-П, состоит в том, что *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.*

Конституционный Суд РФ в этом решении исходил из того, что полномочия налоговых органов по информированию налогоплательщиков о законодательстве о налогах и сборах (подп. 4 п.1 ст. 32 Налогового кодекса РФ) можно рассматривать как право принимать акты информационно-разъяснительного характера, которые в силу принципа ведомственной субординации носят обязательный характер для территориальных налоговых органов. Из этого, по мнению Конституционного Суда РФ, следует, что такие акты опосредованно через правоприменительную практику обязательны для налогоплательщиков, т. е. для неопределенного круга лиц.

Необходимо подчеркнуть, что обязательность правовых актов не предопределяет наличие нормы в правовом акте. Индивидуальные правовые акты носят также обязательный характер для тех лиц, на которых он рассчитан.

В случае если правовой акт действительно рассчитан на неопределенный круг лиц и содержит нормы права, то, прежде всего, должны быть соблюдены форма, вид, порядок подготовки, издания и опубликова-

¹⁰ См., например: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М., 2010. С. 229–241.

¹¹ 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 «Газпромнефть» : постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П.

ния правового акта в соответствии с процедурами, установленными для нормативного акта.

Конституционный Суд РФ, вместо того чтобы внести ясность в решение данного вопроса, предложил новый термин – «акт федерального органа исполнительной власти», содержащий разъяснения налогового законодательства, который формально не является нормативным правовым актом, но фактически обладает нормативными свойствами. Данный термин не в полной мере соотносится с принципами формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, которые провозглашаются Конституционным Судом РФ.

Представляется, что при рассмотрении указанного дела Конституционный Суд РФ должен был дать соответствующее определение или хотя бы установить, признаки и критерии, позволяющие признать акт в качестве нормативного правового акта.

Такая правовая неопределенность в Постановлении КС № 6-П и в главе 21 Кодекса административного судопроизводства РФ «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» привела к необходимости разграничения понятий нормативного правового акта и акта, обладающего нормативными свойствами.

Данная попытка была предпринята в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее – Постановление Пленума ВС № 50).

Указанное постановление в очередной раз не содержало определения нормативного правового акта, а перечисляло его признаки. «Признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, *иным органом, уполномоченной организацией* или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений»¹² (курсив наш. – В. П.). Указанные признаки расширяют понятие нормативного правового акта, включая в него помимо традиционных актов органов государственной власти и местного самоуправления, еще и акты иных органов и уполномоченных организаций.

Одновременно указывается, что существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П.

государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них *результатов толкования норм права*, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Содержащиеся в Постановлении Пленума ВС № 50 разъяснения – это еще один важный шаг на пути к разрешению проблемы понятия нормативного правового акта. Однако представляется, что данный вопрос нуждается в дальнейшем разрешении.

Для более точного установления нормативного характера правового акта целесообразно провести классификацию признаков нормативного правового акта по форме и содержанию.

Формальные признаки нормативных правовых актов.

1. Наиболее очевидными признаками нормативности правового акта являются соответствующая форма и вид акта.

Правовые положения нормативного правового акта должны быть формально определены. Под формой правового акта понимается внешнее выражение государственно-властного воздействия на общественные отношения. Нормативный правовой акт в обязательном порядке должен иметь документальное воплощение, т. е. иметь *письменную форму выражения*, которая призвана четко определять границы должного поведения. Издание актов в письменной форме требует соблюдения определенных правил юридической техники, указание реквизитов.

Издание нормативных правовых актов должно происходить в прямо предусмотренных в законодательствах формах и видах¹³. Принятие нормативных правовых актов в непредусмотренных видах недопустимо.

Ошибка при определении *вида правового акта* может носить технический характер, не оказывая влияние на соблюдение других принципиально важных требований, предъявляемых к нормативным правовым актам. Однако в случае *неправильного выбора формы* издание нормативного правового акта скорее всего будет происходить с нарушением процедуры, являющихся обязательными для нормативных правовых актов.

¹³ Установленные в постановлении Правительства РФ № 1009 виды нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти не соответствуют реально сложившейся практике. Наиболее широко распространенным видом правовых актов является приказ. Значительно реже в правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти встречается такой вид актов, как распоряжение. Правила, инструкции и положения практически не издаются как самостоятельные виды актов, а утверждаются в основном приказами или распоряжениями. Такой вид нормативных правовых актов, как постановления, в практике федеральных органов исполнительной власти не встречается. Таким образом, исследование существующей практики издания правовых актов федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод, что фактически издаются два вида актов – приказы и распоряжения, которые утверждают различные по форме и содержанию акты.

Проблема отсутствия в законодательстве четко определенного перечня видов нормативных правовых актов существует еще с советских времен. В 1975 г. Министерство юстиции СССР утвердило рекомендации по подготовке нормативных актов министерств и ведомств. Однако общей классификации видов правовых актов органов государственного управления данные рекомендации не содержали. Вопрос унификации видов правовых актов в советские годы так и не был решен.

В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (далее – Постановление Правительства № 1009) нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Это исчерпывающий перечень видов нормативно-правовых актов¹⁴. Однако анализ правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о том, что на практике используются лишь отдельные виды правовых актов.

2. Формальным признаком, позволяющим провести отличие нормативного правового акта от ненормативного, должны быть *конкретные и точные процедуры разработки и издания*, отличающиеся между собой в зависимости от нормативного содержания проекта правового акта.

В частности, на данное обстоятельство указывается в п. 37 Постановления Пленума ВС № 50: «Поскольку при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов полномочия судов ограничены проверкой законности соответствующих актов, данная правовая норма подлежит применению лишь в случаях, когда в нормативном правовом акте, имеющем большую юридическую силу, предусмотрена обязанность соответствующего органа, организации или лица принять нормативный правовой акт или соответствующие положения нормативного правового акта».

Особые требования к подготовке и принятию нормативных правовых актов должны рассматриваться в качестве правовых гарантий обеспечения законности данных актов. Для нормативных правовых актов должен быть установлен четкий порядок подготовки, издания, опубликования и вступления в юридическую силу. Нормативно-правовые акты, принятые с нарушениями процедур принятия следует рассматривать как дефектные.

Без соблюдения специальных требований и правил, касающихся нормативных актов, могут приниматься лишь внутриведомственные (локальные акты) либо индивидуальные акты, носящие правопримени-

¹⁴ Такое многообразие видов нормативных правовых актов предопределено исторически. Еще в практике советских органов государственного управления наблюдалось разнообразие правовых актов. Органами советского государственного управления издавалось более 10 видов актов: постановления, инструкции, положения, рекомендации, указания, разъяснения, письма, правила, порядки, распоряжения и др.

тельный или разъяснительный характер. Государственная регистрация нормативных правовых актов призвана обеспечить законность и гарантировать обеспечение прав и законных интересов лиц, в отношении которых принят акт. При этом принципиально важно понимать, что такого рода правовые акты не являются нормативными и не могут расцениваться в качестве актов, обладающих нормативными свойствами.

Постановление Правительства № 1009 устанавливает общие процедуры подготовки, издания и опубликования нормативных правовых актов: порядок согласования с заинтересованными органами; прохождения правовой, лингвистической, антикоррупционной экспертиз, государственной регистрации нормативных правовых актов в Министерстве юстиции России. Общий порядок опубликования установлен Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹⁵.

Однако перечисленных правовых актов явно недостаточно для регулирования такого сложного процесса, как разработка и издание правовых актов управления. Фактически правотворческая деятельность органов исполнительной власти представляет собой самостоятельное производство по изданию правовых актов управления¹⁶.

Восполняя пробел, сохранившийся еще с советского периода в вопросе правового регулирования видов правовых актов, современные федеральные органы исполнительной власти разработали и издали собственные правила подготовки нормативных правовых актов¹⁷. Многие из них по-

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2663.

¹⁶ См. более подробно: Уманская В. П. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса : воздействие идей профессора В. Д. Сорокина // Административное право и процесс. М., 2014. № 3.

¹⁷ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России : приказ МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 ; О совершенствовании законопроектной и нормативно-правовой работы Министерства природных ресурсов Российской Федерации : приказ Министерства природных ресурсов РФ от 24 июня 2003 г. № 545 ; Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации : приказ МЧС РФ от 23 марта 2004 г. № 140 ; О Порядке подготовки нормативных правовых актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и их государственной регистрации : приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 24 декабря 2009 г. № 1053 ; Об утверждении Положения о порядке подготовки нормативных правовых актов Федеральной службы судебных приставов и направления их на государственную регистрацию : приказ Федеральной службы судебных приставов от 4 декабря 2009 г. № 499 ; О порядке подготовки и представления нормативных правовых актов Роспечати на государственную регистрацию : приказ Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям от 23 сентября 2008 г. № 212.

вторяют положения, установленные в Постановлении Правительства РФ № 1009. Однако наряду с общими положениями каждый орган исполнительной власти устанавливает свои собственные особенности¹⁸ подготовки и издания правовых актов. Это, в свою очередь, может привести к проблемам координации правотворческого процесса органов исполнительной власти, нарушениям порядка согласования проектов правовых актов.

Особое значение для нормативных правовых актов имеет официальное опубликование, с которым связывается не только процессуальная часть правотворческого процесса, но и возможность вступления правового акта в юридическую силу. 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 опубликованы официально для всеобщего сведения. Практика оспаривания правовых актов в суде, связанная с нарушениями порядка их опубликования, довольно обширна¹⁹. Несоблюдение установленных процедур может привести к нарушению гарантируемых государством прав и законных интересов граждан.

3. В качестве еще одного формального признака нормативного правового акта следует рассматривать *наличие нормотворческих полномочий у государственного органа*, издавшего акт.

Важным условием издания нормативного правового акта является соблюдение предметов ведения и компетенции органа государственной власти. Это один из важнейших способов обеспечения законности правового акта. Правовой акт, изданный с нарушением компетенции, изначально не может считаться принятым и вступившим в законную силу.

Соблюдение нормотворческой компетенции органа государственной власти может быть установлено с определенной точностью. Этот признак правового акта является не оценочной характеристикой, а четким показателем, который точно может быть объективно установлен. В связи этим он может быть отнесен к группе формальных признаков.

Наличие нормотворческой компетенции в определенной мере может свидетельствовать о наличии нормативного характера правового акта, в то время как отсутствие нормотворческих полномочий у конкретного органа государственной власти с точностью указывает на то, что правовой акт не может быть нормативным.

Не лишним будет подчеркнуть, что издание правовых актов как нормативных, так и ненормативных, в том числе носящих разъяснительный характер толкования, должно осуществляться, прежде всего, в соответствии с компетенцией федерального органа исполнительной власти. В случае если федеральный орган исполнительной власти обладает нор-

¹⁸ В качестве позитивного примера можно привести приказ Федеральной таможенной службы от 1 декабря 2016 г. № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе», в котором прямо указывается на то, что издание нормативных правовых актов ФТС России в виде писем, телеграмм, телетайпограмм не допускается.

¹⁹ См., например: Решение Верховного Суда РФ от 09.08.2000 № ГКПИ00-178.

мотворческими полномочиями, то правовые акты, содержащие норму права, должны издаваться в предусмотренных законодательством формах и в соответствии с процедурой подготовки таких актов. Если же федеральный орган исполнительной власти не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование²⁰, то никакие акты данного органа не могут обладать нормативными свойствами.

Издание нормативного правового акта органом государственной власти возможно только при соблюдении одновременно двух условий. Прежде всего, орган государственной власти должен быть наделен нормотворческими полномочиями, т. е. обладать возможностью издавать нормативные правовые акты. Кроме того, его нормотворческие полномочия должны распространяться на конкретные сферы его деятельности. При издании нормативного правового акта орган государственной власти не вправе выходить за пределы своего ведения. Таким образом, в законодательстве должен быть четко установлен круг вопросов, по которым данный государственный орган может издавать нормативные правовые акты.

Содержательные признаки нормативных правовых актов

Важнейшим отличительным признаком нормативного правового акта от ненормативного является *наличие в нем нормы права*. Нормативные правовые акты устанавливают новую норму права, изменяют либо отменяют действующую норму, тем самым регулируют общественные отношения.

Однако на практике не возникало бы столько проблем, если с легкостью можно было бы выявлять в правовых актах органов государственной власти нормативные положения.

Традиционно в теории права и науке административного права под правовой нормой понимается общеобязательное правило поведения, рассчитанное на неопределенный круг лиц и многократное (длительное) применение.

Определение нормы права как «правила поведения» представляется не вполне корректным, так как наряду с нормативными предписаниями, устанавливающими границы должного или запрещенного поведения, существуют нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи (цели), нормы-декларации.

В зарубежном законодательстве такого рода нормы имеют даже большее значение по сравнению с остальными. В отечественном законодательстве хорошо известны принципы законности, равенства всех перед законом, федерализма и др. В европейском законодательстве²¹ широко

²⁰ Например, в постановлении Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» прямо предусмотрено, что Федеральная налоговая служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

²¹ В законах об административных процедурах Германии (1976 г.), Польши (1980 г.), Дании (1985 г.), Италии (1990 г.), Австрии (1991 г.), Португалии (1991 г.).

применимы принципы открытости и публичность рассмотрения дел, гласности принятия решения, доступности и прозрачности административных процедур, недопустимость произвола и злоупотребления правом. Неотъемлемой частью государственного управления за рубежом стали: принцип соразмерности, «большее включает меньшее», «запрет бессмысленного применения права», запрет сверхформализма» и др.

Данные принципы составляют основу системы права. В связи с этим при определении нормы права более правильно вести речь не о «правилах поведения», а скорее об «общих установлениях», «положениях» либо о «предписаниях».

Проблема определения юридического содержания правовых положений во многом еще обуславливается тем, что нормы административного права нередко формулируются в законодательстве в усеченном виде. В административной норме довольно часто могут отсутствовать отдельные элементы. Кроме того, элементы нормы права могут содержаться в разных частях одного правового акта или вообще в разных правовых актах. Такое положение дел существенно осложняет определение нормативного содержания правовых актов.

Одной из наиболее важных и одновременно сложных характеристик нормативности является распространение правовых предписаний действия на *неопределенный круг лиц*. Данная характеристика нормативного правового акта указывает на то, что нормативные положения являются неперсонифицированными, т. е. распространяются на широкий круг лиц.

Предположим, что адресатами правовых актов Президента РФ, Правительства РФ или органов исполнительной власти являются сотрудники органов исполнительной власти, например МВД РФ или Министерства обороны. Максимальная штатная численность сотрудников МВД РФ составляет почти 900 тыс. чел.²² Штат Вооруженных сил России с 1 июля составляет свыше 1,9 млн чел.²³ Можно ли утверждать, что правовой акт, рассчитанный на численность в 1 млн или более сотрудников, является ненормативным правовым актом, поскольку круг его адресатов вполне четко определен? Затрагивая права и свободы граждан, создавая новое или изменяя прежнее правовое регулирование, такой правовой акт будет являться нормативным, поскольку распространяется на широкий круг лиц.

Таким образом, рассматривая данную характеристику необходимо исходить не из формальной определенности либо неопределенности круга лиц и не из численного количества адресатов, на которых рассчитан правовой акт. Распространенность правового акта на неопределенный

²² О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 : «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации».

²³ Об установлении штатной численности Вооруженных сил Российской Федерации : указ Президента РФ от 17 ноября 2017 г. № 555.

(широкий) круг лиц следует рассматривать как характеристику, указывающую на то, что правовой акт неперсонифицирован, рассчитан не на конкретное лицо или конкретный случай, а носит универсальный (типовой) характер.

Нормативный правовой акт, являясь предписанием общего значения, распространяет свое действие не на конкретные отношения, а на совокупность однотипных общественных отношений (на определенный вид). Это обуславливает наличие у нормативных правовых актов характеристик, указывающих на то, что правовой акт рассчитан на многократное или неоднократное применение и на неопределенный срок действия.

Согласно выраженной позиции Конституционного Суда РФ такие признаки, как *неоднократность и неопределенный круг лиц*, могут проявляться косвенно. Например, разъяснения, адресованные подведомственным организациям (структурным подразделениям или территориальным органам), хотя напрямую и не касаются граждан, но так или иначе подведомственные организации будут применять их к гражданам.

По словам статс-секретаря, заместителя Министра юстиции РФ Ю. С. Любимова, в настоящее время очень много актов, которые маскируются под рекомендательные, а на самом деле являются нормативными²⁴. Поэтому в Министерстве юстиции рассматривают в качестве рекомендательных акты, только если в каждом пункте которых написано: «рекомендуется». Если же слово «рекомендуется» есть только в первой статье, а дальше идут нормативные правила, практика воспринимает их как обязательные. Для того чтобы снизить число ошибочных толкований норм права федеральными органами исполнительной власти, по мнению замминистра юстиции, следует ввести коллегиальное принятие таких решений или повысить уровень должностных лиц, которые могут давать разъяснения.

По словам статс-секретаря, заместителя министра МВД России, «в системе МВД России вообще запрещено давать разъяснения, так как все вопросы, касающиеся прав граждан, должны регламентироваться нормативными актами, прошедшими регистрацию в Министерстве юстиции РФ»²⁵. Необходимо реализовать четкий принцип, что общественные отношения, касающиеся прав граждан, должны быть урегулированы нормативными правовыми актами, которые представляют собой четко выверенные документы, прошедшие необходимые процедуры разработки, согласования, экспертизы и обнародования.

Таким образом, общий анализ сложившейся правотворческой деятельности и судебной практики свидетельствует о том, что проблема определения нормативного правового акта приобретает новые направления развития. В целях обеспечения единообразной судебной практи-

²⁴ Юристы подвели первые итоги оспаривания разъяснений органов исполнительной власти // Экономика и жизнь. 2016. 10 июня. URL: <https://www.eg-online.ru/article/316910/> ; <https://www.eg-online.ru/article/316910/>

²⁵ Там же.

ки Верховным Судом даны признаки нормативного правового акта. При этом делается существенная оговорка, что признание того или иного акта нормативным правовым зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом. Федеральные органы исполнительной власти вырабатывают собственные подходы к понятию и соотношению нормативных, ненормативных и актов нормативного характера.

Формируемые государственными органами признаки нормативных правовых актов, их существенные характеристики постепенно будут отшлифовываться и совершенствоваться. Со временем сформулированные подходы получают дальнейшее развитие и конкретизацию и будут способствовать закреплению в законодательстве полноценного понятия нормативного правового акта.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Уманская В. П., доктор юридических наук, профессор департамента дисциплин публичного права

E-mail: vumanskaya@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Umanskaya V. P., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Public Law Disciplines Department

E-mail: vumanskaya@hse.ru