

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НОРМАТИВНЫХ И НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

© С. С. Струнина, 2015,
магистрант,
Владимирский филиал РАНХиГС

Государство осуществляет свои функции в особых формах, которые показывают, какое внешнее выражение приобретает деятельность государства, как она оформлена. Одной из правовых форм осуществления функций государства является правотворчество, то есть деятельность государства (в случае референдума – всего народа) по созданию, изменению и отмене правовых норм¹.

В свою очередь нормы права, содержащие общеобязательные, формально-определенные предписания и исходные нормативы, устанавливающие меру должного и возможного поведения участников регулируемых отношений и выступающие критерием правомерности такого поведения, содержатся в правовых актах – письменных документах, принятых уполномоченным субъектом права, имеющих официальный характер, направленный на регулирование общественных отношений.

Однако не всегда закрепленное в правовых актах государственных органов, органов местного самоуправления правовое регулирование общественных отношений, а также установление конкретных прав и обязанностей их участников соответствуют закону.

Статья 46 Конституции Российской Федерации не только гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, но и допускает обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц².

Наличие судебного контроля в настоящее время, распространение его на противоправные действия не только частных субъектов права, но и деяния публичных субъектов (органов власти, местного самоуправления, должностных лиц) и государства является важнейшим инструментом для защиты прав и свобод граждан, включая конституционные.

Выделяют два основных элемента нормоконтрольной деятельности судов: конституционное судопроизводство, в ходе которого осуществляется проверка нормативных правовых актов Российской Федерации на соответствие положениям Конституции РФ, и нормоконтрольные полномочия арбитражных судов и судов общей юрисдикции по проверке нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона на соответствие актам, имеющим большую юридическую силу.

Правовые акты, которые на соответствие закону может проверить суд общей юрисдикции, носят как нормативный, так и ненормативный характер. Для судебной проверки первого вида актов Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации содержит специальную главу 24 "Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части". Порядок оспаривания ненормативных правовых актов, за исключением подведомственных арбитражному суду, определен главой 25 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления,

¹ Лызлов Д.Н., Картухин В.Ю. Юридическая техника: учебное пособие. - М. : Ось-89, 2009. С. 12.

² Конституция Российской Федерации // СПС «Консультант плюс».

должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Верное определение нормативных и ненормативных актов как предмета судебного оспаривания имеет особое значение в связи с особенностями порядка их судебной проверки. От этого зависит не только разная подсудность, но в определенных случаях и подведомственность дел, возникающих из публичных правоотношений. К подведомственности судов общей юрисдикции отнесены только те дела об оспаривании нормативных правовых актов, проверка которых не относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), и дела, не относящиеся к компетенции арбитражного суда (ст. 29 АПК РФ).

Термин правовой акт - родовое понятие, включающее как правотворческие (нормативные), так и правоприменительные (ненормативные, индивидуальные) акты.

В настоящее время отсутствует специальный закон о нормативных правовых актах, однако понятие, признаки нормативного правового акта официально представлены в некоторых других законах, актах толкования, служащих ориентиром для судов при разрешении вопроса о разграничении нормативных и ненормативных правовых актов

Пунктом 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³ установлено, что под функциями федеральных органов исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

В Разъяснениях о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88, в пункте 2⁴, без какого-либо обоснования рекомендовано при подготовке соответствующих нормативных правовых актов использовать постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»⁵, в котором приводятся определения нормативного правового акта и правовой нормы: «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».

Согласно п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 г. № 17-П по делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 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 года № 682-II ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» акт имеет нормативный правовой характер, если содержит официальные предписания, обязательные для исполнения; является актом

³ Российская газета. 2004. 12 марта; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 26, ст. 3331.

⁴ Российская газета. 2007. 24 мая; 2009. 5 июня.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5506.

общего действия, адресованным персонально неопределенному кругу лиц; рассчитан на многократное применение; содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила⁶.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»⁷, в пунктах 9-10, разъяснены для судов следующие существенные признаки нормативного правового акта (применительно к главе 24 ГПК РФ):

1) издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

2) 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;

3) в отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать различного рода приложения, утвержденные данным актом, в частности типовые, примерные положения.

В научной и учебной литературе приведено множество вариантов понятия «нормативный правовой акт».

Так, Н. А. Любимов считает, что нормативный правовой акт - это «акт уполномоченного государственного органа, направленный на установление, изменение, изменение сферы действия или отмену правовых норм, рассчитанный на неоднократное применение»⁸.

С. В. Никитин для целей судебного нормоконтроля определяет нормативный правовой акт как «...установленной формы правовой акт публичного характера, содержащий нормы-правила либо иные (специализированные) правовые нормы, принятый и введенный в действие в установленном порядке субъектом, обладающим соответствующей нормотворческой компетенцией...»⁹ «...В содержание нормативного правового акта как предмета судебного контроля могут входить: типичные (регулятивные или охранительные) правовые нормы-правила (общеобязательные правила поведения субъектов, определяющие их субъективные права, обязанности, юридическую ответственность); особые (специфические) нормы (нормативные предписания), в том числе оперативные, которые вводят в действие, изменяют или отменяют действие норм-правил...»¹⁰

И. Н. Барциц и С. В. Бошно полагают, что нормативный правовой акт – «это письменный документ, который принят уполномоченным субъектом права (государственным органом, органом местного самоуправления, институтами прямой демократии), имеет официальный характер и обязательную силу, выражает властные веления и направлен на регулирование общественных отношений»¹¹.

Что же касается ненормативных актов, то самым общим образом сущность ненормативного правового акта определена в его названии «ненормативный», т.е. это

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 г. № 17-П // СПС «Консультант Плюс».

⁷ Российская газета. 2007. 8 декабря; 2010. 17 июня.

⁸ Любимов Н.А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: конспект лекций. 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2009. С. 20.

⁹ Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. - М., 2010. С. 71.

¹⁰ Там же. С. 49.

¹¹ Барциц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права: учебник. - М., 2007. С. 31 - 32.

такой правовой акт, который не содержит перечисленных признаков нормативного акта. Исходя из этого, возможно в первом приближении отграничить нормативный акт от ненормативного. Ненормативные (правоприменительные) акты носят индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер и принимаются в основном по организационно-распорядительным вопросам (например, о назначении на должность, о присвоении звания и т.д.).

Ненормативный правовой акт характеризуется тем, что он адресован конкретному лицу и содержит обязательные для этого лица правила поведения (например, требование уплатить налог, пени, штраф; предписание о прекращении нарушений требования закона; решение о предоставлении земельного участка и т.п.), он может незаконно возлагать какие-либо обязанности либо создавать препятствия для осуществления какой-либо деятельности.

Нормативные и ненормативные акты отличаются по возможным последствиям их принятия. Как подметил Г. Жилин, «поскольку нормативные акты устанавливают обязательные правила поведения для неопределенного круга лиц, рассчитаны на многократное применение, отрицательные последствия принятия нормативного акта, противоречащего требованиям права, неизмеримо возрастают по сравнению с принятием такого же индивидуального акта»¹².

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения¹³.

Пункт 1 ст. 251 ГПК РФ предоставляет право заинтересованным лицам оспаривать в суде только опубликованные в установленном порядке нормативные правовые акты. Если же заявителем не представлены сведения об опубликовании оспариваемого нормативного акта, то судья должен отказать в принятии заявления согласно п. 1 ст. 134 ГПК РФ, так как заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. В данном случае возможно обращение в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти в порядке, предусмотренном ст. 254 ГПК.

Таким образом законодателем подчеркнуто, что правовой акт можно считать нормативным не только при наличии в нем содержательных признаков нормативного акта, но и при условии соблюдения его формы опубликования. Исходя из этого нормативный правовой акт в отличие от ненормативного должен быть издан в установленном законом порядке, что является одним из важных формальных признаков нормативного правового акта.

Придерживаясь мнения Д. А. Керимова о необходимости в законодательном порядке установить правила, согласно которым различия между нормативными и ненормативными правовыми актами должны быть четко, ясно и строго определены. Должны быть оговорены различные формы выражения для нормативных и ненормативных правовых актов (наименование, структура, наличие обязательных атрибутов и т.д.), степень юридической силы, порядок издания, обнародования и вступления в действие отдельно для актов нормативно-правового и отдельно для актов ненормативно-правового характера каждого государственного органа. Реализация этого предложения повысит уровень культуры законотворческой (правотворческой)

¹² Жилин Г. А. Судебное признание юридических актов недействительными по заявлениям прокуроров. Комментарий судебной практики. Вып. 5. - М., 1999. С. 105.

¹³ Конституция Российской Федерации // СПС «Консультант плюс».

деятельности, укрепит стабильность действующего законодательства, позволит последовательно проводить в жизнь требования законности.

В целях создания единых правил правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с учетом их сфер ведения и правового статуса, упорядочения процессов подготовки, правил принятия нормативных правовых актов в качестве государственных решений, обеспечения их доступности и гласности в процессе их применения и исполнения имеется необходимость в принятии федерального закона о нормативных правовых актах.

В данном акте необходимо законодательное оформление принципов и процессуальных правил деятельности субъектов, реализующих полномочия в области правотворчества государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации; обеспечение системной связи и упорядочении законодательства и правовых нормативных актов в системе российского права.