

Особенности производства по административным делам об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

Десятов Иван Евгеньевич

Приамурский государственный университет им. Шолом-Алейхема

Студент

Аннотация

Цель исследования - раскрыть правовую природу актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, а также особенности их судебного оспаривания в порядке административного судопроизводства. Методы исследования включают анализ законодательства, научных работ и судебной практики, сравнительно-правовой и формально-юридической методы. В результате исследования сделан вывод о важности судебного контроля за законностью актов с нормативными свойствами для защиты прав граждан и организаций и обеспечения режима законности в правоприменении, а также о необходимости дальнейшего развития данного института.

Ключевые слова: акты с нормативными свойствами, судебное оспаривание, административное судопроизводство, разъяснения законодательства, толкование права, правоприменение, судебный контроль, законность.

Features of the proceedings in administrative cases on challenging acts containing clarifications of legislation and having regulatory properties

Desyatov Ivan Evgenievich

Sholom-Aleichem Priamursky State University

Student

Abstract

The purpose of the study is to reveal the legal nature of acts containing clarifications of legislation and having normative properties, as well as the specifics of their judicial challenge in administrative proceedings. Research methods include analysis of legislation, scientific papers and judicial practice, comparative legal and formal legal methods. As a result of the study, it was concluded that the importance of judicial control over the legality of acts with normative properties for the protection of the rights of citizens and organizations and ensuring the rule of law in law enforcement, as well as the need for further development of this institution.

Keywords: acts with normative properties, judicial challenge, administrative proceedings, clarification of legislation, interpretation of law, law enforcement, judicial control, legality.

Акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами (далее - акты с нормативными свойствами), представляют собой особую разновидность правовых актов, занимающих промежуточное положение между нормативными правовыми актами и актами толкования права. Такие акты принимаются уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления в целях обеспечения единообразного понимания и применения законодательства. Они адресованы неопределенному кругу лиц и рассчитаны на многократное использование, что сближает их с нормативными правовыми актами. В то же время, в отличие от нормативных актов, акты, содержащие разъяснения законодательства, не устанавливают новых правовых норм, а лишь разъясняют смысл и содержание уже существующих норм права. Однако, обладая нормативными свойствами, такие акты оказывают общерегулирующее воздействие на правоприменительную практику и фактически приобретают обязательный характер для правоприменителей. В связи с этим возникает необходимость в судебном контроле за законностью актов, содержащих разъяснения законодательства, в целях предотвращения нарушений прав и свобод граждан, законных интересов организаций вследствие неправильного толкования правовых норм [4].

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, получили широкое распространение в правоприменительной практике и оказывают существенное влияние на реализацию прав граждан и организаций. В то же время правовая природа таких актов остается дискуссионной, а практика их судебного оспаривания - неоднозначной. В связи с этим существует потребность в научном осмыслении места актов с нормативными свойствами в системе правовых актов, особенностей производства по делам об их оспаривании, а также в выработке единообразных подходов к разрешению возникающих проблем.

Цель исследования - изучить правовую природу актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, а также особенности их судебного оспаривания в порядке административного судопроизводства.

Вопросы оспаривания актов, обладающих нормативными свойствами, рассматривались в работах ряда исследователей. А. А. Власов провел сравнительный анализ практики оспаривания таких актов с опытом других стран [2]. Т.Н. Королева проанализировала особенности отдельных категорий административно-правовых споров, в том числе об оспаривании актов с нормативными свойствами [3]. Т.А. Машукова затронула некоторые проблемы оспаривания нормативных актов и актов с нормативными свойствами [4]. А.А. Папуша раскрыл особенности рассмотрения дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства [5]. М.А.Сойников рассмотрел новеллы административного судопроизводства по данной категории дел [6]. При написании статьи были использованы положения Кодекса административного судопроизводства РФ,

регулирующие порядок оспаривания актов с нормативными свойствами [1]. Информация о судебной практике оспаривания актов, обладающих нормативными свойствами, была получена при изучении аналитических материалов, размещенных на сайте Агентства правовой информации [7].

Акты с нормативными свойствами, занимают особое место в системе правовых актов. С одной стороны, они не относятся к категории нормативных правовых актов в строгом смысле, поскольку не устанавливают новых правовых норм, а лишь разъясняют и толкуют уже существующие нормы законодательства. С другой стороны, акты с нормативными свойствами обладают определенными признаками нормативности, так как распространяют свое действие на неопределенный круг лиц и рассчитаны на неоднократное применение.

Правовая природа актов с нормативными свойствами до настоящего времени остается дискуссионным вопросом в юридической науке. Некоторые ученые относят их к категории интерпретационных актов, целью которых является обеспечение единообразного понимания и применения законодательства. Другие исследователи рассматривают акты с нормативными свойствами как особую разновидность нормативных правовых актов, обладающих специфическими чертами. Как представляется, акты с нормативными свойствами следует рассматривать в качестве самостоятельного вида правовых актов, имеющих двойственную правовую природу. Они сочетают в себе признаки как интерпретационных, так и нормативных актов, что обуславливает особенности производства по делам об их оспаривании [4].

Возможность оспаривания актов с нормативными свойствами в порядке административного судопроизводства была введена сравнительно недавно - в 2015 году, в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ. До этого времени такие акты не подлежали судебному контролю, что существенно ограничивало возможности защиты прав граждан и организаций. Введение института оспаривания актов с нормативными свойствами стало важным шагом на пути развития административной юстиции и реализации конституционного права на судебную защиту.

Право на оспаривание актов с нормативными свойствами предоставлено широкому кругу субъектов, чьи права, свободы и законные интересы затрагиваются такими актами. К числу административных истцов по данной категории дел относятся граждане, организации, а также прокурор, Президент РФ, Правительство РФ, законодательный орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, орган местного самоуправления. Таким образом, законодатель признает высокую социальную значимость института оспаривания актов с нормативными свойствами и необходимость обеспечения возможности их проверки на соответствие закону в судебном порядке.

Административные дела об оспаривании актов с нормативными свойствами рассматриваются по правилам, предусмотренным главой 21 КАС

РФ, с учетом ряда особенностей, закрепленных в ст. 217.1 КАС РФ. Так, административное исковое заявление о признании акта, обладающего нормативными свойствами, недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого акта. В отличие от общего правила об оспаривании нормативных правовых актов, оспаривание актов с нормативными свойствами не ограничено каким-либо сроком. Данная особенность объясняется тем, что акты с нормативными свойствами, как правило, не имеют официального опубликования, в связи с чем момент начала их действия не всегда очевиден для заинтересованных лиц [1].

Предметом судебной проверки по административным делам об оспаривании актов с нормативными свойствами являются как формальные основания (соблюдение правил издания акта), так и материальные основания (соответствие акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений). При этом, оценивая материальные основания, суд должен установить наличие либо отсутствие противоречий между содержанием оспариваемого акта и нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу. Если суд придет к выводу о неправомерном расширительном толковании положений закона в оспариваемом акте, фактически изменяющем их смысл и содержание, такой акт подлежит признанию недействующим.

Бремя доказывания законности оспариваемого акта с нормативными свойствами возлагается на орган или должностное лицо, которые приняли данный акт. Административный ответчик обязан доказать наличие у него полномочий на принятие оспариваемого акта, соблюдение порядка его издания и официального опубликования (если таковое предусмотрено), а также соответствие содержания акта действующему законодательству и отсутствие в нем положений, выходящих за пределы адекватного истолкования правовых норм. Напротив, административный истец должен обосновать факт нарушения своих прав, свобод и законных интересов оспариваемым актом и несоответствие акта вышестоящим нормативным правовым актам [3].

Важной особенностью производства по делам об оспаривании актов с нормативными свойствами является обязательное участие в деле прокурора, который дает заключение по административному делу. Предусматривая данное правило, законодатель исходит из высокой социальной значимости дел данной категории, необходимости обеспечения законности и единообразия судебной практики. Заключение прокурора носит правовой характер и должно содержать мотивированный анализ оспариваемого акта с точки зрения его соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. При этом заключение прокурора не является обязательным для суда, который оценивает его наряду с другими доказательствами по своему внутреннему убеждению.

По результатам рассмотрения административного дела суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует

действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и подлежит признанию недействующим со дня принятия или с иной определенной судом даты, либо об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт признается соответствующим разъясняемым им нормативным положениям. Решение суда по делу об оспаривании акта с нормативными свойствами имеет обязательный характер, подлежит немедленному исполнению и может быть обжаловано в апелляционном порядке [6].

Анализ судебной практики показывает, что чаще всего оспариваются письма, методические рекомендации, информационные сообщения федеральных органов исполнительной власти (Минфина России, ФНС России, Роспотребнадзора, Пенсионного фонда РФ и др.), содержащие разъяснения финансового, налогового, санитарно-эпидемиологического, пенсионного законодательства. Предметом оспаривания нередко становится неправильное, с точки зрения административных истцов и суда, толкование норм права, приводящее к возложению на граждан и организации не предусмотренных законом обязанностей, ограничению их прав и свобод [7].

По данным судебной статистики, за первую половину 2023 года судами рассмотрено 209 административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Из них требования административных истцов были удовлетворены по 103 делам (49%), в удовлетворении требований отказано по 106 делам (51%). Кроме того, суды рассмотрели 4,583 дела об оспаривании нормативных правовых актов различных органов власти, среди которых наибольшее количество дел связано с оспариванием актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (3,378 дел) и представительных органов муниципальных образований (580 дел). Наибольший процент удовлетворения требований административных истцов наблюдается по делам об оспаривании нормативных актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (75%) и представительных органов муниципальных образований (64%). Таким образом, статистика показывает достаточно высокую эффективность судебного оспаривания как нормативных правовых актов, так и актов, обладающих нормативными свойствами [7].

Эти данные демонстрируют востребованность и значимость института судебного оспаривания актов с нормативными свойствами для обеспечения законности и защиты прав граждан и организаций. При этом процент удовлетворения требований по таким делам свидетельствует о наличии правовых проблем в сфере издания и применения разъясняющих актов органами власти и о важной роли судебного контроля.

Для полноты исследования следует обратиться к сравнительно-правовому анализу института оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства, в зарубежных странах. В большинстве развитых зарубежных стран признается возможность судебного контроля за актами органов власти, содержащими нормативное толкование законодательства.

Так, в США к числу оспариваемых актов относятся письменные разъяснения и инструкции федеральных ведомств, которые фактически устанавливают новые правила поведения, имеющие обязательное значение. Такие акты могут быть оспорены в суде, если они приняты с превышением полномочий административного органа либо противоречат законодательству. При этом в американской доктрине разграничиваются интерпретационные и законодательные правила, устанавливаемые ведомствами. Последние подлежат особой процедуре принятия с учетом требований Закона об административной процедуре и могут быть оспорены по мотивам нарушения этой процедуры [2].

Практика оспаривания актов, разъясняющих законодательство, существует также в странах континентальной Европы. В частности, во Франции к подлежащим обжалованию в Государственном совете актам относятся циркуляры и директивы министров, если они фактически изменяют действующее регулирование и порождают новые права и обязанности для неопределенного круга лиц. В Германии предметом судебного нормоконтроля могут быть административные предписания федеральных и земельных ведомств, которые выходят за рамки конкретизации законов и приобретают самостоятельное регулирующее значение. В Италии допускается оспаривание в административных судах актов публичной администрации, содержащих циркулярные разъяснения законодательства, если имеется непосредственный интерес заявителя в признании их незаконными [2].

В странах бывшего СССР также наблюдается тенденция к расширению сферы судебного контроля за актами органов власти, обладающими нормативными свойствами. Например, в Казахстане граждане и юридические лица вправе обжаловать в суде разъяснения уполномоченных государственных органов по вопросам применения законодательства, которые нарушают их права и законные интересы. В Республике Беларусь допускается оспаривание как нормативных правовых актов, так и правовых актов ненормативного характера, к числу которых относятся распорядительные и иные акты, содержащие властные предписания.

В то же время в некоторых зарубежных странах акты толкования законодательства рассматриваются как акты ненормативного характера и не подлежат оспариванию в судебном порядке. Такой подход характерен, в частности, для Великобритании, где судебные прецеденты традиционно имеют приоритет перед актами исполнительной власти.

Сравнительный анализ показывает, что в большинстве развитых правовых систем допускается оспаривание актов, содержащих разъяснения законодательства, если такие акты обладают нормативными свойствами и затрагивают права граждан и организаций. При этом наблюдается тенденция к дальнейшему развитию данного института в направлении расширения предмета и упрощения процедуры судебного обжалования.

Изложенное позволяет сделать вывод, что институт оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными

свойствами, является действенным механизмом судебного контроля за законностью правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Возможность проверки таких актов в судебном порядке дисциплинирует правоприменителей, побуждает их к неукоснительному соблюдению требований закона при даче разъяснений по вопросам применения законодательства. В то же время судебный контроль не должен подменять собой деятельность уполномоченных органов по толкованию правовых норм. Задача суда заключается не в даче собственного толкования законодательства, а лишь в оценке разъяснений, данных компетентным органом, на предмет их соответствия действительному смыслу разъясняемых норм права. В заключение необходимо отметить, что институт оспаривания актов с нормативными свойствами находится в стадии становления и развития. Правоприменительная практика по данной категории дел пока не отличается стабильностью и единообразием. Неоднозначно решаются вопросы о правовой природе отдельных видов актов, содержащих разъяснения законодательства, критериях нормативности, пределах судебной проверки. Существенное значение для обеспечения единства практики имеет разъяснительная деятельность Верховного Суда РФ, формулирующего правовые позиции по наиболее сложным и спорным вопросам рассмотрения и разрешения дел об оспаривании актов с нормативными свойствами. Представляется, что дальнейшее развитие данного института будет способствовать укреплению режима законности в сфере правоприменения, эффективной защите прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

Библиографический список

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: офиц. текст ФЗ № 21 – ФЗ от 06.04.2024. СПС Консультант Плюс.
2. Власов, А. А. Гражданский процесс: учебник и практикум для среднего профессионального образования. М.: Юрайт, 2024. 485 с.
3. Королева Т. Н. Особенности отдельных категорий административно-правовых споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции // Инновации. №. 50. С. 1583-1593.
4. Машукова Т. А. О некоторых проблемах оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами //Евразийский юридический журнал. 2016. №. 11. С. 105-108.
5. Папуша А. А. Особенности рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами //Пролог: журнал о праве. 2017. №. 2. С. 26-30.
6. Сойников М. А. Новеллы административного судопроизводства по делам об оспаривании актов, разъясняющих законодательство и обладающих нормативными свойствами //Российская наука и образование сегодня:

проблемы и перспективы. 2016. №. 2. С. 36-38.

7. Судебная статистика РФ URL: <https://stat.апипресс.рф/stats/adm1/t/72/s/1?ysclid=lx1xtvbhlo214732488> (дата обращения: 04.06.2023).