

Оригинальная статья / Original article

УДК 34.028

<https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-3-38-57>

Понятие и существенные признаки нормативных правовых актов: проблемы теории и правоприменения

А.А. Любчик^{1✉}, О.Г. Минкова¹

¹Мелитопольский государственный университет
пр. Б. Хмельницкого, д. 18, г. Мелитополь 283049, Российская Федерация

✉e-mail: lyubchikaa@mail.ru

Резюме

Актуальность. Большая законопроектная работа, проводимая научно-исследовательскими учреждениями на протяжении не одного десятка лет, усилия научного сообщества, федеральных государственных органов, высших судебных инстанций, к сожалению, до сих пор не привели к созданию чёткой и единообразной дефиниции нормативных правовых актов. Закрепившие это понятие в региональном законодательстве субъекты Российской Федерации также не смогли его унифицировать. Обширная судебная практика по оспариванию нормативных правовых актов и продолжающаяся научная дискуссия о их сущности и содержании предопределили необходимость проведения данного исследования.

Цель исследования – разработать дефиницию нормативно-правового акта, которая охватывала бы всевозможные их виды и уровни.

Задачи: проанализировать варианты дефиниций нормативных правовых актов, предложенные научным сообществом, федеральными и региональными органами государственной власти, странами постсоветского пространства для выявления и обобщения их существенных признаков.

Методология. При написании работы были использованы историко-правовой, формально-логический, системно-структурный, лингвистический методы, а также метод экспертных оценок, методы синтеза и анализа.

Результаты. В ходе исследования были выявлены существенные признаки нормативного правового акта и сформулирована его дефиниция, которая охватывает все виды этого источника (формы) права.

Вывод. Для обеспечения эффективного правового регулирования общественных отношений и обеспечения научной дискуссии, основанной на понятных и однозначных терминах, целесообразно законодательно закрепить дефиницию нормативных правовых актов, что существенно облегчит их систематизацию, процесс их создания и применения, а также разграничение с актами, имеющими некоторые их признаки.

Ключевые слова: нормативные правовые акты; существенные признаки; дефиниция; эффективность законодательства; проблемы правоприменения.

Конфликт интересов: Авторы декларируют отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Любчик А.А., Минкова О.Г. Понятие и существенные признаки нормативных правовых актов: проблемы теории и правоприменения // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2025. Т. 15, № 3. С. 38–57. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-3-38-57>.

Поступила в редакцию 30.04.2025

Принята к публикации 12.05.2025

Опубликована 16.06.2025

© Любчик А.А., Минкова О.Г., 2025

Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право / Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law. 2025;15(3):38-57

The concept and essential features of normative legal acts: problems of theory and law enforcement

Alexander A. Lyubchik^{1✉}, Olga G. Minkova¹

¹Melitopol State University
18 B. Khmel'nitsky Ave., Melitopol 283049, Russian Federation.

✉ e-mail: lyubchikaa@mail.ru

Abstract

Relevance. A great deal of legislative work carried out by scientific and research institutions for more than a dozen years, the efforts of the scientific community, federal government agencies, the highest courts, unfortunately, have not yet led to the creation of a clear and uniform definition of normative legal acts. The constituent entities of the Russian Federation, which have enshrined this concept in regional legislation, have also failed to unify it. The extensive judicial practice of challenging normative legal acts and the ongoing scientific discussion about their essence and content predetermined the need for this study.

The purpose of the study is to develop a definition of a normative legal act, which would cover all their various types and levels.

Objectives: to analyze the variants of definitions of normative legal acts proposed by the scientific community, federal and regional public authorities, post-Soviet countries to identify and summarize their essential features.

Methodology. When writing the work were used historical-legal, formal-logical, systemic-structural, linguistic methods, method of expert evaluations, as well as methods of synthesis and analysis.

Results. In the course of the study the essential features of a normative legal act were identified and its definition was formulated, which covers all types of this source (form) of law.

Conclusion. To ensure effective legal regulation of public relations and to ensure scientific discussion based on clear and unambiguous terms, it is advisable to legislatively fix the definition of normative legal acts, which will significantly facilitate their systematization, the process of their creation and application, as well as differentiation from acts having some of their signs.

Keywords: normative legal acts; essential signs; definition; effectiveness of legislation; problems of law enforcement.

Conflict of interest: The Authors declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Lyubchik A.A., Minkova O.G. The concept and essential features of normative legal acts: Problems of theory and law enforcement. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law.* 2025;15(3):38–57. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-3-38-57>.

Received 30.04.2025

Accepted 12.05.2025

Published 16.06.2025

Введение

Основной формой (источником) правового регулирования общественных отношений всегда был и остаётся нормативный правовой акт. Однако до сих пор его дефиниция отсутствует не только в законодательстве Российской Федерации, но и в теории права нет единого подхода к пониманию этого важного инструмента правового регулирования. На фоне теоретического плюрализма и законодательно-

го пробела в формулировании этого понятия всё чаще в научных изданиях встречаются теории, которые обосновывают существование таких «правовых феноменов», как: «нетипичные нормативные правовые акты»; «нетрадиционные формы права», «нестандартные правовые предписания», «атипичные формы права», «квазиправотворческие акты». Также в 2016 г. в законодательстве Российской Федерации появился новый юридический термин «акт федерального

органа исполнительной власти, содержащий разъяснения законодательства». Такой акт *не является нормативным правовым (формально), но фактически обладает нормативными свойствами*¹. Поэтому для обеспечения основного принципа правового регулирования, заключающегося в чётком, однозначном, системном и предсказуемом изложении нормативных предписаний, целесообразно закрепить в законодательстве правовую дефиницию нормативного правового акта, в идеале принять закон о нормативных правовых актах, аналоги которого приняты и действуют в большинстве государств на территории постсоветского пространства.

Методология

При написании работы были использованы методы анализа и синтеза. Историко-правовой, формально-логический, системно-структурный и лингвистический методы позволили сформулировать авторскую дефиницию нормативного правового акта. Метод экспертных оценок позволил получить оценку сегодняшнего состояния теории нормативного правового акта и проанализировать существующие векторы в подходах к его интерпретации.

Результаты и их обсуждение

Необходимость законодательного закрепления понятия нормативного правового акта была очевидной ещё в начале 1990-х гг. и непосредственно решением этой задачи интенсивно занимался Институт законодательства и сравнительного правоведения (ИЗиСП). Результатом проделанной работы стал Инициативный

¹ О внесении изменений в статью 434 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»: Федер. конституционный закон от 15 февр. 2016 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 7, ст. 896.

проект закона «О нормативных правовых актах» [1].

Впоследствии на основании наработок учёных этого института, были приняты подобные законы в большинстве стран постсоветского пространства, а также рекомендательный законодательный акт «О нормативных правовых актах государств – участников СНГ» от 13 мая 1995 г.² В самой России такой закон был принят в первом чтении в 1996 г. Однако в 1998 г. во втором чтении законопроект был отклонён. С.В. Липень отмечает парадоксальность ситуации, усилиями сотрудников ИЗиСП были разработаны основные положения правового регулирования правотворческой деятельности. Результаты этой работы были использованы в законодательстве государств постсоветского пространства о нормативных правовых актах (далее – НПА), при этом в период 1990–2010 гг. ИЗиСП продолжал разрабатывать проекты о НПА Российской Федерации [2, с. 160]. Так известны законопроекты 1989, 1992, 2000, 2006, 2012, 2014 (проект подготовлен Министерством юстиции РФ)³, 2019 г. [3] Также были разработаны ИЗиСП инициативные проекты закона в 2013 и 2021 гг.

Если была проведена такая колоссальная работа, а результата в виде принятия закона или, по крайней мере, законодательного закрепления дефиниции

² Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств о рекомендательном законодательном акте «О нормативных правовых актах государств – участников СНГ» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/8310968> (дата обращения: 25.02.2025).

³ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»: (подготовлен Минюстом России) // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127365#064737_35518250754 (дата обращения: 25.02.2025).

нормативного правового акта не произошло, значит есть серьёзные на то теоретические причины, которые не позволяют принять предложенные в проектах закона формулировки. Рассмотрим предложенные в наиболее известных проектах закона формулировки. Говоря о правовой дефиниции, можно полностью согласиться с Э.Ф. Мамедовым, который под данным термином понимает определение понятия, которое сформулировано кратко и сжато, но отражает качественные признаки правового явления [4, с. 373].

Анализ дефиниции НПА в законопроектной работе по принятию федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

В Проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект) 2013 г.¹ (далее – Законопроект 2013) НПА – это *официальный письменный документ, который издаётся компетентным субъектом правотворчества в определенной форме, направлен на установление или изменение, введение в действие или отмену норм права как общеобязательных предписаний, адресованных неопределенному кругу лиц, постоянного или временного характера, который рассчитан на многократное применение*. Попробуем критически проанализировать данную формулировку по частям.

Во-первых, понятие «официальный документ» нормативно не закреплено [5, с. 12]. Однако, как указывают авторы, существуют отдельные международные акты и внутренние законодательные акты, в которых даются такие формулировки термина «официальный документ»,

которые охватывают только отдельные виды документов.

Например, в Конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов, которая была принята в 1961 г.², официальными документами считаются: нотариальные акты; отметки о регистрации, визы, подтверждающие определенную дату, заверение подписи на документе, не засвидетельствованном у нотариуса (официальные пометки); исходящие от органа или должностного лица, включая такие документы, которые исходят от прокуратуры или секретаря суда, а также судебного исполнителя; административные документы. К указанным документам не относятся: административные документы о коммерческих или таможенных операциях; документы, которые составлены дипломатическими либо консульскими агентами (ст. 1).

В Федеральном законе от 28 ноября 2015 г. № 330-ФЗ «О проставлении апостиля на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации»³ в ч. 1 ст. 5 указывается узкий круг документов, которые нельзя применить к документам, не перевозимым через границу.

В постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»⁴, закреплён термин «до-

² Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов: (заключена в г. Гааге 5 октября 1961 г., вступила в силу для Российской Федерации 31 мая 1992 г.) // Бюллетень Международных договоров. 1993. № 6.

³ О проставлении апостиля на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации: Федер. закон от 28 нояб. 2015 г. № 330-ФЗ // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189517/ (дата обращения: 25.02.2025).

⁴ Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правитель-

¹ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 70 с.

кумент», под которым понимается такой официальный документ, который создан государственным органом либо органом местного самоуправления, а также юридическим или физическим лицом. Такой документ оформляется в установленном порядке, включается в документооборот федерального органа исполнительной власти. Данное понятие, хотя и не раскрывает содержания понятия «официальный документ», однако ясно даёт представление о широком круге субъектов, которые могут их издавать, включая физических лиц.

В Национальном стандарте РФ ГОСТ Р 7.0.8-2013¹ в подп. 8 п. 3.1 указано: «Официальный документ – это документ, который создаётся организацией или должностным лицом, а также гражданином и оформляется в утверждённом порядке». Данный стандарт используется только в области делопроизводства и архивного дела, при этом в приказе, которым он утверждается, указывается, что такой стандарт рассчитан для добровольного применения.

Таким образом, единой дефиниции «официальный документ», включающей в себя признаки всех видов официальных документов, нормативно не закреплено.

Во-вторых, формулировка: «...изданный в определенной форме компетентным субъектом правотворчества» для правоприменителя или для пользователя НПА может вызывать вопросы. В опре-

ства РФ от 15 июня 2009 г. № 477: ред. от 01.02.2020 // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189517/ (дата обращения: 25.02.2025).

¹ ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения: (утв. приказом Росстандарта от 17.10.2013 N 1185-ст) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации: сайт. URL: <https://legalacts.ru/doc/gost-r-708-2013-natsionalnyi-standart-rossiiskoi-federatsii/> (дата обращения: 25.02.2025).

делённой кем и где форме? Компетентен ли орган, издавший, утвердивший НПА?

Так, например, постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации², в которых закреплено, что НПА может издаваться несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним органом по согласованию с другими (п. 3). У каждого из таких органов обязательно должны присутствовать соответствующие полномочия на издание или согласование НПА. Этот же пункт закрепляет необходимость согласования проекта НПА, если оно прямо предписано законодательством или проект содержит положения межотраслевого значения, а также предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Другими словами, правоприменитель или тем более пользователь документа на основе данного в Проекте 2013 определения никогда не смогут точно определить, является ли данный документ НПА или нет, без серьёзного анализа действующего законодательства и такого же анализа самой процедуры принятия документа, который необходимо идентифицировать как НПА.

В-третьих, оставшаяся часть дефиниции: «...и направленный на установление, изменение, введение в действие или отмену правовых норм как общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, адресованных неопределённому кругу лиц и рассчитанных

² Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. № 1009: ред. от 15.11.2024 // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189517/ (дата обращения: 25.02.2025).

на многократное применение», преимущественно раскрывает функциональные признаки документа, которые характеризуют особенности его применения. В этой части дефиниции вполне достаточно указать на то, что НПА содержит нормы права. Не так важно, какие именно эти нормы (правоустанавливающие, правоизменяющие или прекращающие, а также постоянные или временные). Если пользователь (правоприменитель) убеждается в наличии в документе норм права, то их адресация неопределенному кругу лиц и то, что они рассчитаны на многократное применение, уже логично вытекает из свойств самих норм права и не обязательно это дополнительно указывать в дефиниции НПА.

Правовая дефиниция должна содержать описание только признаков важнейших элементов описываемого правового явления, которые сделают возможным его идентификацию («опознание») среди других похожих правовых явлений. Таким образом, в структуру дефиниции НПА не должны входить его функциональные признаки, которые проявляются позже, когда, например, пользователь (или правоприменитель) уже опознал в определенном документе НПА, вот тогда он нуждается в функциональных признаках, которые входят не в дефиницию, а в понятие НПА. Другими словами, понятие любого правового явления – это его дефиниция плюс признаки, которые дополнительно его характеризуют (сфера применения, период действия, особенности применения в определенных ситуациях и др.).

В итоге указанная дефиниция при критическом подходе вполне могла вызвать вопросы, на которые в ней не было ответов. Также достаточно дискуссионной является дефиниция «локальный нормативный правовой акт» (далее – ЛНПА), закреплённая во второй статье Проекта 2013. Признаками такого акта являются: правовой акт; распространение внутри организации; принимается упол-

номоченным субъектом организации в рамках закреплённой компетенции; используется для регулирования отношений между её участниками, а также деятельности самой организации (к ним относятся: нормативные правовые акты госкорпораций, стандарты, акты саморегулируемых организаций, корпоративные акты и др.)

По поводу признаков, включённых в дефиницию ЛНПА, можно отметить следующее:

Формулировка ЛНПА через термин «правовой акт» не является удачной. В итоге выходит, что ЛНПА – это правовой акт, который принимается уполномоченным субъектом и действует внутри организации. Какое его содержание, присутствуют ли в нём нормы права? Какой именно организации? Нужен ли ей статус юридического лица или такового не требуется?

Если учесть, что ст. 2 Проекта 2013 формулирует дефиницию правового акта как официальный письменный документ, который направлен на регулирование общественных отношений, имеет обязательную силу для субъектов, на которых распространяется, принят уполномоченным субъектом, порождает правовые последствия, то, как говорится, «найдите разницу» между ЛНПА и правовым актом. Правовой акт вполне может действовать на территории организации и приниматься для регулирования отношений между её участниками. (Например, принятие приказа о назначении начальника цеха, изменяет права и обязанности вновь назначенного и всех участников (работников) организации по отношению к нему).

В ст. 2 Проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» 2014 г.¹ (далее –

¹ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» по состоянию на 26.12.2014 г. // КонсультантПлюс: сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base>

Проект 2014), который разработал Минюст РФ, дефиниция НПА осталась такой же, как в Проекте 2013, с добавлением направленности НПА на разъяснение и приостановление действия норм права. В статье также закреплено, что *не является нормативным правовым актом такой правовой акт, который принят в порядке выполнения контрольных или надзорных функций и изменяет НПА, прекращает его действие.*

Можно задать следующие риторические вопросы по поводу таких изменений. Существуют ли примеры внесения изменений в НПА правовым (не нормативным) актом? Один из принципов правотворчества, согласно которому изменять действие НПА может только другой НПА с равной или большей юридической силой изменяемому, уже не актуален?

Л.И. Антонова, исследуя Проект 2014, справедливо отмечает, что если в указанном проекте под разъяснением норм права имеются в виду аутентическое толкование, то да – это может быть НПА, если другие органы – не всегда. Также автор указывает, что Конституционный Суд РФ и суды общей юрисдикции могут признать акт неконституционным, однако эти органы не являются ни контрольными, ни надзорными. Это органы правосудия. Другие органы не наделены правом ненормативными, а просто правовыми (правоприменительными) актами отменять или изменять НПА [6, с. 12].

Важно добавить, Конституционный Суд, согласно п. 4 ст. 125 Конституции РФ, просто проверяет, соответствует ли тот или иной НПА Конституции РФ, и принимает соответствующее решение: соответствует или нет. Он его не отменяет, не прекращает его действие, эти вопросы регулируются п. 6 Конституции РФ, в которой указывается, что акты, признанные неконституционными, утра-

чивают силу и не применяются, при условии признания Конституционным Судом РФ НПА неконституционным, Конституцией РФ закрепляется следствие – прекращение и не применение этого НПА. Законодатель преднамеренно развёл полномочия Конституционного суда и прямое действие Конституции в разные пункты ст. 125.

Достаточно дискуссионные формулировки были допущены в Проекте 2014. В свою очередь, инициативный проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» 2019 г.¹ в ст. 2 указывает, что НПА представляет собой такой *официальный письменный документ, который издаётся компетентным субъектом правотворчества в определенной форме, устанавливает, изменяет, вводит в действие и отменяет нормы права.*

Мы видим, что дефиниция от проекта к проекту становится короче, уже отсутствует действие НПА на неопределённый круг лиц, неоднократное применение. Уже нет направленности НПА на приостановление норм права и разъяснение (толкование) их сущности. Отсутствует также дефиниция ЛНПА как отдельного понятия. Однако отсутствие прямого указания на то, что в НПА находятся нормы права, на наш взгляд, не оправдано, особенно в свете ранее указанного в Проекте 2014 правила о том, что вносить изменения в НПА или прекращать его действие может ненормативный правовой акт. Другими словами, указанная в Проекте 2019 дефиниция также может охватывать и ненормативные правовые акты.

Проект 2019 (ст. 2) также содержит дефиницию электронного НПА как до-

¹ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона) / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2019. 88 с.

кумента, который дублирует уже принятый и опубликованный НПА с помощью электронных технологий в рамках компетенции правотворческого органа (должностного лица), его принимающего.

На наш взгляд, отдельной дефиниции, как и отдельного электронного НПА, не существует, это просто иная форма выражения того же письменного документа, подписанного, согласованного и заверенного как обычный документ с тем же регистрационным номером. Необходимо лишь указание, на каких именно сайтах этот электронный НПА является легальным, чтобы всегда на них можно было сослаться.

В целом трансформация дефиниции в рассмотренных законопроектах со временем не делает её понятной и универсальной, подходящей для всех видов НПА. Нетрудно понять законодателей, которые уже не одно десятилетие не принимают указанный закон. Дефиниция НПА – это не просто набор слов и словосочетаний, это стратегия правового регулирования, которая непосредственно сказывается и на таких вопросах, как: виды НПА; их система; органы, которые их могут издавать; процедуры, необходимые для их создания. Поэтому «колебания» по столь существенному вопросу, как дефиниция, недопустимы и, на наш взгляд, отсутствие единого подхода к её формулировке является основной причиной невозможности принятия указанного закона.

Доктринальные подходы к дефиниции нормативного правового акта

Свою оценку последствий отсутствия дефиниции НПА ещё в 2009 г. дала С.В. Бошно, которая отмечает, что такая ситуация осложняет работу органов государственной власти, препятствует осуществлению эффективного правосудия, а также создаёт условия для нарушений прав физических лиц, оказывает негативное влияние на систему законодательства [7, с. 23]. С того времени существенных изменений в этом вопросе не

произошло. В 2015 г. свою дефиницию НПА указанный автор определил как *«официальный письменный документ, принятый (изданный) государственным органом, органом местного самоуправления (их должностными лицами) в пределах собственной компетенции, который имеет определенную форму и направленный на установление, приостановление, изменение, прекращение, а также введение в действие общеобязательных предписаний, рассчитанных на многократное применение, распространяющихся на неопределенный круг лиц, направленных на урегулирование, изменение или прекращение существующих правоотношений»* [8, с. 11]. Исходя из указанного текста дефиниции, можно сделать вывод о том, что автор не окончательно определился в вопросе направленности НПА (на установление, изменение, приостановление, прекращение общеобязательных предписаний или на урегулирование, изменение, прекращение общественных отношений). При оставлении только первого варианта направленности НПА дефиниция повторяет дефиницию Проекта 2013.

В.П. Уманская, рассматривая современные подходы к понятию НПА, ограничилась перечислением их признаков, к которым отнесены: формальные и содержательные признаки. К первым автор относит: 1) вид и форму НПА; 2) установленную процедуру издания НПА; 3) нормотворческие полномочия у госоргана, который принимает НПА.

Содержательные признаки: 1) нормы права в содержании НПА (автор отмечает, что сложность определения таких норм обосновывается тем, что существуют нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи (цели), нормы-декларации), которые не содержат границ должного или запрещённого поведения; 2) распространение НПА на неопределенный круг лиц; 3) многократность применения НПА и неопределенный срок действия [9, с. 150–154].

Можно сделать несколько замечаний по поводу указанных признаков. Во-первых, нигде в законодательстве не указано, что такое форма НПА, а что такое вид. Какие формы и виды НПА сегодня существуют? Л.И. Антонова справедливо ставит аналогичные вопросы относительно форм и видов НПА, анализируя Проект 2013 [6, с. 14]. Действительно, какие формы и виды у законов или подзаконных актов?

Во-вторых, нормы: принципы, цели, дефиниции – это такие же правила поведения. Любые правовые принципы – это правила, сформулированные на более высоком уровне обобщения, которыми руководствуются правотворческие органы, правоприменители, правопользователи и т. д., они должны их соблюдать и не могут нарушать. То же касается и норм – целей и дефиниций. Например, легальная дефиниция НПА (когда появится) будет направлена на корректировку всеми участниками правотворчества и правоприменения своих действий, связанных с изданием или особенностями структуры НПА, очерченных в такой дефиниции. В науке проводились исследования, результаты которых свидетельствуют о том, что далеко не все отечественные и зарубежные учёные выделяют такой вид норм, как декларативные [10, с. 215].

В-третьих, почему нормотворческие полномочия должны быть только у государственного органа, издавшего акт?

Другую дефиницию НПА формулирует А.Г. Федорец – это «*официальный письменный документ, принимаемый компетентным субъектом правотворчества, имеющий установленную форму и направленный на установление, приостановление, изменение, а также прекращение действия норм права*» [11, с. 82].

Обобщение трёх рассмотренных выше подходов к содержанию НПА даёт основания для определённых выводов: 1) не полно раскрываются (первые два автора) или вообще не упоминаются (третий автор) виды субъектов право-

творчества – это первое, на что обращается внимание при анализе любого документа. Без перечня видов субъектов правотворчества дальнейший анализ дефиниций во многом утрачивает ценность; 2) ни в одной дефиниции (и в признаках НПА) не указано, что НПА может содержать разъяснительные нормы (например, аутентическое или иное легальное толкование, оформленное в форме НПА). В качестве примера можно привести приказ Минюста РФ от 23 апреля 2020 г. № 105 «Об утверждении разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹; 3) указание на «определённость формы» никакой информативности не несёт, поэтому в таком виде абсолютно не является признаком НПА; 4) первый и третий авторы не указывают на то, что в содержании НПА находятся нормы права.

Таким образом, эти и другие анализируемые нами дефиниции имеют в своей структуре различные основные признаки дефиниции НПА, что свидетельствует об отсутствии единого доктринального подхода. Более того, в научных публикациях на фоне отсутствия дефиниции НПА с завидным постоянством звучат предложения считать нормативными правовыми актами постановления Конституционного Суда РФ [12; 13; 14].

Так, например, В.Н. Борков приходит к выводу, что «Конституционный Суд РФ является правотворческим органом» [15, с. 14]. Такого же мнения придерживаются авторы учебника по теории

¹ Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: приказ Министерства юстиции РФ от 23 апр. 2020 г. № 105 // Официальное опубликование правовых актов: сайт. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004270027?index=1> (дата обращения: 25.02.2025).

государства и права, в котором указывается: «Конституционный Суд является *органом* правотворчества в негативном и позитивном смыслах. *Решение Конституционный Суд* является негативным источником права в том смысле, что тот или иной акт, признанный неконституционным, утрачивает юридическую силу и становится не действующим. *Решения Конституционный Суд* являются позитивными источниками права в том смысле, что правовые позиции Суда и толкование Конституции создают новые правовые положения и нормы...»¹. (В указанном фрагменте учебника, кроме грамматических ошибок (выделены нами) допущены и ошибки содержательные). Согласно п. 1 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Суды, как известно, являются правоприменительными органами и не наделены правотворческими функциями. О недопустимости судебного толкования, в том числе и высшими судебными инстанциями, при котором судебные органы выходят за рамки разъяснения (толкования) НПА и пытаются осуществлять «правотворческую деятельность» незаконно, указывал К.В. Пронин² и другие учёные [16, с. 4–7; 17, с. 40].

Ещё более радикальные предложения сформулировал К.Б. Лазорин, предлагая к НПА (нетипичным) относить: «...государственные реестры; экспериментальные; временные нормативные правовые акты; производные (специальные) нормативные правовые акты; национальные рекомендательные нормативные правовые акты; рамочные конвенции (соглашения); инвестиционные проекты; федеральные (национальные) каталоги;

меморандумы; стратегии, декларации, конвенции и иные нетипичные нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней» [18, с. 24–25]. Такие «предложения» по очевидным причинам мы комментировать в этой работе не будем, однако их корни берут начало именно вследствие отсутствия легального толкования НПА. Обоснования таких предложений автор не приводит, но предложения сформулировал.

Практика законодательного закрепления дефиниции НПА в странах постсоветского пространства

Для приближения к пониманию совокупности признаков, которые должны быть указаны в дефиниции НПА, полезным будет ознакомиться с некоторыми зарубежными законами. Так в ст. 2 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах»³ (далее – Закон РБ № 130-З) закреплено, что НПА – это такой *официальный документ, который принимается на референдуме, госорганом или должностным лицом (в рамках их компетенции) в соответствии с законодательно установленной процедурой и направленный на установление, приостановление, возобновление, изменение, продление, прекращение действия и официальное толкование норм права, как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на неоднократное применение в отношении индивидуально не определенного круга лиц.*

Под нормотворческим органом в данной статье понимается госорган (организация, должностное лицо), уполномоченные законодательством на принятие (издание) НПА.

¹ Теория государства и права: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г.Г. Бернацкого. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2020. С. 458.

² Пронин К.В. Дискреционные полномочия суда в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 25 с.

³ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь: сайт. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Н11800130> (дата обращения: 25.02.2025).

Данная дефиниция аналогична Проекту 2013, к которой добавлены: 1) референдум как нормотворческая процедура; 2) дополнительное свойство НПА – толкование норм права; 3) ограничения по субъектам принятия НПА – могут приниматься только госорганами (их должностными лицами).

Также нужно отметить, что в ст. 3 этого закона указано, что НПА может издавать Верховный Суд Республики Беларусь.

В п. 25 ст. 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах»¹ НПА – *официальный письменный документ, который оформлен на бумажном носителе, либо электронный документ, принятый на республиканском референдуме, а также уполномоченным органом, направленный на установление, дополнение, изменение, приостановление или прекращение норм права*. Как видим, дефиниция непрямолинейная, которая не акцентирует внимание на процедуре принятия, на истоках компетенции правотворческого органа, на субъектах правотворчества, на возможности толкования норм права, на конкретизации формы. Эта дефиниция соответствует использованной в Проекте 2019.

В ст. 2 Конституционного закона Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. № 21-IVKQ «О нормативных правовых актах»² НПА – это *офици-*

альный документ, который принят на референдуме или уполномоченным госорганом с соблюдением предусмотренной Конституцией АР процедуры, имеющий установленную форму, в которой находятся общеобязательные для неопределенного круга лиц правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение.

Отметим, что в Конституции АР нет подробного описания процедуры принятия различных НПА. Подмена термина «неопределённый круг лиц» на «общеобязательность» также не добавляет этой дефиниции определённости, может существенно затруднять интерпретацию указанного термина и теоретически сокращает виды документов, которые могут иметь статус НПА. Не раскрывается вопрос видов правотворческих органов, есть ли в нём нормы права.

В целом можно отметить, что рассмотренные законы содержательно не лучше той дефиниции НПА, которые были предложены ещё в Проекте 2013, и, как видим, такой вариант дефиниций устраивает государства, которые их узаконили. Тогда возникает логичный вопрос: почему подобный закон до сих пор не принят в России? Может состояние неопределённости в терминологии способствует решению каких-то сложных правотворческих или правоприменительных задач? А.А. Васильев приходит к выводу, что отсутствие закона о НПА выгодно для законодателей и практики правоприменения. Законодатель не хочет брать на себя ответственность за качество НПА, а также неопределённость иерархии НПА и коллизионного права дают возможность произвольно подходить к разрешению различных юридических споров [19, с. 58]. Автора понять можно, без закрепления дефиниции НПА невозможно говорить о их видах, а значит, о построении чёткой системы этих важнейших источников (форм) права.

¹ О правовых актах: Закон Республики Казахстан от 6 апр. 2016 г. № 480-V // Единая платформа интернет-ресурсов государственных органов: сайт. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/almobl-enbek/documents/details/41546?lang=ru> (дата обращения: 25.02.2025).

² О нормативных правовых актах: Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 дек. 2010 г. № 21-IVKQ: (ред. 14.07.2023) // Юрист: сайт. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30977940 (дата обращения: 25.02.2025).

Дефиниция НПА в региональном законодательстве

Ещё более противоречивым здравому смыслу выглядит ситуация, когда более 65 субъектов РФ приняли законы, в которых находится дефиниция НПА. В условиях межрегионального сотрудничества такая ситуация с различными вариантами дефиниции НПА не создаёт условия для единого правового пространства на территории государства. Рассмотрим некоторые дефиниции:

1) НПА города Москвы – *правовые акты, устанавливающие нормы права (правила поведения), которые обязательны для неопределенного круга лиц, рассчитаны на неоднократное применение, а также действуют независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные правовыми актами*¹;

2) НПА Республики Башкортостан – *это изданный уполномоченным госорганом Республики Башкортостан акт, устанавливающий нормы права, которые рассчитаны на неоднократное применение, распространяются на неопределенный круг лиц и действуют независимо от того, возникли или уже прекратились предусмотренные им конкретные правоотношения*²;

3) В ДНР НПА – *это официальный письменный документ, принятый (изданный) в пределах своей компетенции уполномоченным органом, который направ-*

*лен на введение в действие, установление, изменение, приостановление, разъяснение или прекращение действия норм права*³.

Даже на таком незначительном количестве законов можно увидеть различные подходы не только к формулировке дефиниции, но и к сущности НПА. В столице и в ДНР вообще не акцентировано внимание на органах, которые принимают НПА, во втором примере – это только госорганы. Официальным документом признаётся НПА только в ДНР. Во всех трёх случаях не указывается, что НПА содержит нормы права. Учитывая, что сегодня некоторые учёные считают, что акты высших судебных органов нужно относить к НПА, прямое указание в дефиниции на необходимость наличия в НПА норм права является обязательным. В первых двух примерах НПА только устанавливают нормы права, в третьем – изменяют, вводят в действие, разъясняют, приостанавливают, прекращают действие норм права.

Только во втором примере упоминается, что есть какой-то «установленный» порядок принятия НПА, в остальных примерах о порядке ни слова. В первом примере нет указания на компетенцию органа, принимающего НПА. Может это не важно и любой орган может принимать любой НПА? Также в первом примере речь идёт о действии НПА вне зависимости от возникновения или прекращения конкретных правоотношений, которые предусмотрены в этом акте. Это о каких конкретных отношениях идет речь? Почему о них идёт речь в НПА? В НПА всегда закрепляются общие правила

¹ О правовых актах города Москвы: закон Москвы от 8 июля 2009 г. № 25: ред. от 25.12.2024 // Московская городская дума: сайт. URL: <https://duma.mos.ru/ru/0/page/zakon-goroda-moskvyi-ot-8-iyulya-2009-goda-25-o-pravovyih-aktah-goroda-moskvyi> (дата обращения 25.04.2025).

² О нормативных правовых актах Республики Башкортостан: закон РБ от 12 авг. 1996 г. N 42-з: ред. от 01.02.2024 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=145008721&page=1&rdk=18#10 (дата обращения: 25.04.2025).

³ О нормативных правовых актах Донецкой Народной Республики: закон ДНР от 24 сент. 2015 г. № 72-ИНС: ред. от 25.03.2022 // Народный Совет ДНР: сайт. <https://dnrsovet.gov.ru/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-onormativnyh-pravovyih-aktah/> (дата обращения: 25.02.2025).

(нормы права), без учёта конкретных ситуаций и обстоятельств.

Во всех трёх примерах, если бы было указано, что НПА состоит из норм права, не нужно было бы указывать о действии на неопределённый круг лиц и неоднократного использования. Это было бы уже понятно из свойств норм права.

В итоге можно себе представить плюрализм позиций всех субъектов РФ, которые приняли соответствующие законы. Поэтому законодательное закрепление дефиниции НПА на федеральном уровне способствовало бы устранению терминологической «чехарды» не только в научной сфере, но и в региональном законодательстве.

Дефиниция НПА в интерпретации высших судебных органов

Судебные органы, в том числе и высшие, не могут и не должны заниматься правотворчеством, в том числе и формулировать дефиницию НПА в ситуации, когда отсутствует федеральный нормативный акт с закреплением этой дефиниции. Однако практика оспаривания НПА, которая нуждается в обобщении, способствовала тому, что такая дефиниция была сформулирована в постановлении Пленума Верховного Суда № 5. Пункт второй указывал, что НПА – *акт уполномоченного органа госвласти, органа местного самоуправления или должностного лица, который издан в определённом порядке, устанавливающий нормы права, рассчитанные на неоднократное применение неопределённым кругом лиц, действующие независимо от возникновения или прекращения предусмотренных таким актом конкретных правоотношений*¹.

¹ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апр. 1993 г. № 5 // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2646/ (дата обращения: 25.02.2025).

В 2007 г. взамен предыдущей дефиниции, которая утратила силу, уже другое постановление Пленума Верховного Суда № 48² изменило подход к определению НПА и просто перечисляло их существенные признаки: *издание уполномоченным органом госвласти, органом местного самоуправления или должностным лицом; установленный порядок издания; наличие в содержании НПА правовых норм (правил поведения), рассчитанных на неоднократное применение, обязательных для неопределённого круга лиц; направленность на регулирование, изменение или прекращение существующих общественных отношений*.

Другой подход к дефиниции НПА у Конституционного Суда РФ, который в своих решениях придерживается формулировки НПА, данные в постановлении Государственной Думы³, а впоследствии в приказе Минюста России⁴, в которых НПА – *официальный письменный документ, изданный в рамках своей компе-*

www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2646/ (дата обращения: 25.02.2025).

² О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 нояб. 2007 г. № 48 // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73167/ (дата обращения: 25.02.2025).

³ Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 11 нояб. 1996 г. № 781-II ГД // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=201132812&firstDoc=1&collection=1 (дата обращения: 25.02.2025).

⁴ 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: ред. от 26.05.2009 // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73167/ (дата обращения: 25.02.2025).

тенции и в определённой форме правотворческим органом, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

В данном случае отметим, что на поверхности лежат следующие вопросы по поводу такой формулировки: где указано, что такое официальный документ? определённую форму кто и где определял? правотворческие органы, это какие? «Направленный на установление, изменение или отмену правовых норм...», а как же ввод в действие, приостановление, толкование?

По формулировке НПА, указанной в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 48, невозможно определить, о каких должностных лицах идёт речь. Только ли госорганов и органов местного самоуправления либо это могут быть и другие должностные лица? Снова просто «установленный порядок». Кем, где установленный, один для всех или иначе? После слов «наличие в нём правовых норм» дефиницию можно было не продолжать ввиду очевидности того, как и на кого распространяют своё действие нормы права.

Подводя итог анализа дефиниций НПА, предложенных наукой, законопроектной деятельностью, усилиями высших судебных органов, а также региональным законодательством и законодательством государств постсоветского пространства, можно сделать следующие выводы:

1. Каждая дефиниция НПА, предложенная до сих пор, имеет те или иные изъяны, о которых часто упоминается в научной литературе. Наличие таких недостатков подтверждается многолетней практикой оспаривания законности НПА в судах (в том числе в высших судебных органах). Обратившиеся в суды субъекты сами не всегда могут понять, имеют ли они дело с НПА или с документом, который содержит некоторые признаки НПА.

2. Субъекты РФ, принявшие законы, в которых закреплена дефиниция НПА, не ставили цель соответствия дефиниции

уже известным её вариантам, которые формулировали государственные (в том числе высшие судебные) органы. Не соотносили они свои дефиниции с подобными в законах иных субъектов РФ, вследствие чего на территории РФ отсутствует единое правовое поле, в котором граждане или хозяйствующие субъекты, да и государственные органы и органы местного самоуправления могли бы без помощи судов понимать сущность, форму, содержание и процедуру принятия НПА, особенно учитывая многочисленность видов НПА.

3. Ни в одной из рассмотренных нами дефиниций нет очень важного признака – прохождение регистрации НПА. Даже если предположить, что дефиниции с абстрактной фразой «изданный в установленном порядке» охватывает регистрацию, то всё равно большая часть рассмотренных дефиниций НПА не содержит даже этой указанной фразы.

Здесь можно отметить, что в п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации¹ прямо указано на недопустимость направления НПА для исполнения, если последние не прошли госрегистрацию либо не опубликованы в определённом порядке. В отношении иных публичных органов власти есть п. 9 ст. 23 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, в котором указано, что Минюст направляет в федеральные органы, а также в иные публичные органы представления об отмене (признании утратившими силу, не подлежащими применению) или изменении НПА

¹ Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: (утв. постановлением Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. № 1009; ред. от 15.11.2024 № 1557) // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102048667> (дата обращения: 25.02.2025).

либо актов, которые содержат правовые нормы, не прошедшие госрегистрацию. Такие представления являются обязательными для исполнения¹.

Таким образом, можно убедиться, что государственная регистрация – это не просто формальность к уже принятым и действующим НПА, а обязательное условие их легальности, а также в итоге их нормативности и вступления в силу.

Дефиниция НПА не должна быть слишком короткой и недостаточно информативной, такой сложный, многовидовой и многоформатный юридический феномен требует скрупулёзного объединения всех его существенных признаков. Нельзя назвать здоровой ситуацию в правоприменении, когда государственные органы и другие субъекты права обращаются за судебным решением о нормативности того или иного документа, а после ещё и обжалуют такое решение вплоть до высшей судебной инстанции.

По нашему мнению, *НПА – это письменный (в том числе его электронный вариант) документ, имеющий реквизиты и структуру, которую требует законодательство для документа данного вида, принятый референдумом, публичным органом или его должностным лицом, а также руководителем юридического лица или физическое лицо – субъект предпринимательской деятельности в рамках своей компетенции, который был издан в соответствии с установленной в законодательстве процедурой, в том числе зарегистрирован (при прямом указании в законе – прошедший государственную регистрацию) и опубликован, содержащий нормы права, направленный на установление, изменение, введение в действие, официальное разъяснение, пре-*

кращение или приостановление действия норм права.

Такой подход имеет следующие преимущества перед проанализированными вариантами: 1) учитывает все возможные виды НПА, в том числе и ЛНПА; 2) акцентирует внимание на обязательности структуры и реквизитов, которые закреплены в законодательстве для НПА данного вида; 3) подробно перечислены субъекты правотворчества; 4) указано, что правотворческие органы принимают НПА в рамках своей компетенции и установленной в законодательстве процедуры; 5) перечислены все возможные варианты направленности действия НПА.

Говоря о дефиниции НПА, необходимо проанализировать её соотношение с новым правовым явлением, которое появилось в правовом поле после принятия постановления Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П² (далее – постановление № 6-П). Постановлением был признан неконституционным п. 1 ч. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и осуществлено толкование статьи таким образом, что устанавливаются «новые правила» об обязательности разъяснений налогового законодательства в актах, исходящих от Федеральной налоговой службы (ФНС) для налоговых органов и налогоплательщиков, т. е. для неопределенного круга лиц. Полное название такого акта – «акт федерального органа исполнительной власти, содержащий разъяснения налогового законодательства». Такой акт, согласно

¹ Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации: (утв. Указом Президента РФ от 13 янв. 2023 г. № 10; в ред. от 09.10.2023 № 750 // Президент России: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48837> (дата обращения: 25.02.2025).

² 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»: постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2015. № 3.

п. 2 резолютивной части постановления № 6-П, *не является нормативным правовым актом, однако фактически обладает нормативными свойствами.*

Согласно этому постановлению законодателю надлежит урегулировать саму возможность и особенности оспаривания таких актов федеральных органов исполнительной власти (в том числе ФНС) в Верховный Суд РФ.

Появившееся в правовом поле новое словосочетание «акт федеральных органов с нормативными свойствами» не укладывается в ранее известные правовой доктрине и практике правовые явления. В фабуле дела этим «актом с нормативными свойствами» *являлось письмо Федеральной налоговой службы от 21 августа 2013 г. № АС-4-3/15165 «О налоге на добычу полезных ископаемых», обязательность которого обжаловал в Верховный Суд РФ «Газпром нефть». Ранее (до постановления № 6-П) такие письма просто принимались к сведению, но не относились к документам, юридически обязывающим к определённому действию.*

Таким образом, возник логичный вопрос: чем нормативные свойства НПА отличаются от нормативных свойств «правил», находящихся в «актах с нормативными свойствами»? Будут ли теперь письма и телеграммы федеральных органов исполнительной власти являться источниками (формами) права? Если да, то какими именно?

Законодателем в ответ на постановление № 6-П были приняты дополнения в п. 1-1, п. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» о том, что акты федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных госорганов, а также Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, если они содержат разъяснения законодательства и обладают нормативными свойствами, те-

перь можно оспаривать непосредственно в Верховном Суде РФ. При этом понятие «акты с нормативными свойствами» раскрыто не было. Другими словами, законодатель не только согласился с тем, что «акты с нормативными свойствами» (письма и телеграммы) могут оспариваться в том же порядке, что и НПА, но и расширил перечень органов, которые такие акты могут издавать.

Также были внесены изменения в ст. 43.4 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹ и ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации», которые позволяют Верховному Суду РФ и Суду по интеллектуальным правам рассматривать дела об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти как судам первой инстанции, если последние содержат разъяснения законодательства и обладают нормативными свойствами.

Дополнительно Федеральный закон РФ от 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ² закрепил особенности рассмотрения дел, которые рассматриваются Судом по интеллектуальным правам, административных дел, в которых рассматриваются споры по поводу актов, содержащих

¹ «О внесении изменений в статью 434 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»: Федер. конституционный закон от 15 февр. 2016 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 7, ст. 896.

² О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов: Федер. закон от 15 февр. 2016 г. № 18-ФЗ: посл. ред. // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193973/ (дата обращения: 25.02.2025).

разъяснения законодательства и которые обладают нормативными свойствами.

Формулировки «актов с нормативными свойствами» указанные изменения не содержали, поэтому смысл словосочетания в правоприменении выглядит следующим образом: любой федеральный орган исполнительной власти может, не принимая нормативного правового акта с аутентическим (или легальным) толкованием, по своей инициативе, просто написать письмо с толкованием любого НПА, которое автоматически становится общеобязательным для всех субъектов, на которых оно направлено. Указанные акты (письма), минуя рассмотрение дела в нижестоящих судах, могут быть оспорены только в Верховном Суде РФ.

Проводя анализ положения постановления № 6-П, В.П. Уманская справедливо отмечает, что термин «акт с нормативными свойствами» не является понятным, недвусмысленным, согласованным с другими НПА [9, с. 147].

Более конкретно и подробно указал на недостатки «актов с нормативными свойствами» Р.Л. Иванов, который отмечает, что они не подлежат госрегистрации, не проходят установленную законодательством правотворческую процедуру, но могут изменять правовой статус организаций и нарушать права человека. Для них не указывается компетенция органов и должностных лиц, которые могут их создавать и подписывать. В таком случае мнение должностного лица, который подписал такой акт, может не совпадать с реальной волей федерального органа госвласти в целом. Также не определён порядок вступления в силу таких актов, они создаются без учёта или с отклонениями от юридической техники. Поэтому автор ставит риторический вопрос: перед нами очередной (новый) источник права или одна из юридических аномалий? [20, с. 27] Также автор предлагает с целью недопущения указанными органами злоупотребления своими полномочиями для возвращения результатов

их нормативной деятельности под контроль Министерства юстиции РФ и уменьшения нагрузки на суды запретить оформлять письма с «нормативными свойствами».

Трудно не согласиться с авторами и остаётся добавить, что правовой науке придётся менять подходы к нормативности как признаку, присущему только нормам права, в образовательной деятельности переписать огромную массу учебной литературы, которая долгие годы учила отечественных юристов тому, как важно, чтобы обязательные для неопределённого круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение правила поведения закреплялись в документе с чёткой структурой и реквизитами, с прохождением указанной в законе правотворческой процедуры, в том числе нужного согласования, опубликования и госрегистрации.

Выводы

В конце исследования можно сделать следующие логические заключения:

1. Дефиниция НПА, закреплённая на федеральном уровне, крайне необходима не только для эффективной работы федеральных госорганов, но и для органов местного самоуправления, юридических лиц и физических лиц субъектов предпринимательской деятельности. Частое непонимание на местах сущности, формы и содержания документов с признаками НПА приводит к судебным тяжбам, не способствует эффективному государственному управлению и хозяйственной деятельности субъектов, занятых в важнейших секторах экономики.

2. Отсутствие законодательного закрепления дефиниции НПА оказывает негативное влияние на качество национальных юридических доктринальных конструкций, способствует бесконечной научной дискуссии о её сущности и содержании, не способствует формированию единообразия в понимании сущности

сти НПА у будущих юристов, обучающихся в вузах страны.

3. Предложенная в статье дефиниция НПА имеет ряд преимуществ перед дефинициями, закреплёнными в законах субъектов Федерации и государств постсоветского пространства, может быть использована для законодательного закрепления (не обязательно в законе о нормативных правовых актах).

4. Дальнейшие исследования в сфере законодательного урегулирования процесса создания НПА мы видим в научном обосновании способов систематизации законодательства, регулирующего виды, форму, содержание, процедуры принятия, регистрации (госрегистрации), опубликования НПА.

Список литературы

1. Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76-86.
2. Липень С.В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ: возможности сравнительно-правового исследования // Вестник университета имени Е.О. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 159-164.
3. Власенко Н.А., Рафалюк Е.Е. Концепция проекта закона о нормативных правовых актах и совершенствование законодательного процесса // Научные концепции развития российского законодательства: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд., доп. и перераб. М.: Юриспруденция, 2015. С. 76-83.
4. Мамедов Э.Ф. Качество правовых дефиниций как фактор эффективности законодательства // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2012. № 9(68). С. 372-377.
5. Борисов А.М., Хащина Э.Э. Нормативное определение официального документа как проблема юридической формы правоотношений // Право: история и современность. 2019. № 2. С. 7-20.
6. Антонова Л.И. К обсуждению проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Управленческое консультирование. 2015. № 5. С. 8-17.
7. Бошно С.В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4. С. 20-25.
8. Бошно С.В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 7-22.
9. Уманская В.П. Современные подходы к понятию нормативных правовых актов в науке и практике // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 3. С. 144-156.
10. Гурьянов В.В. К вопросу об отклонениях от декларативных норм // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 214-217.
11. Федорец А.Г. О нормативных правовых актах в Российской Федерации. М.: ИБТ, 2015. 100 с.
12. Лозовская С.В. Постановления Конституционного Суда РФ как источник права // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 8-12.
13. Туркина Д.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Вопросы российской юстиции. 2023. № 28. С. 49-54.
14. Бондарь Н.С. Акты конституционного правосудия как источники права: их нормативно-доктринальная природа // Журнал российского права 2007. № 4. С. 75-85.
15. Борков В.Н. Значение законодательно не закрепленных источников уголовного права при оценке деяния как малозначительного // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2023. Т. 13, № 2. С. 10–20.
16. Портнова Е.В. Нормативная природа актов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2017. Т. 5, № 1 (17). URL: <http://esj.pnzgu.ru> (дата обращения: 25.02.2025).

17. Беляева О.М. Толкование норм права // Ученые записки Казанского государственного университета. 2007. Т. 149, кн. 6. С. 39-47.
18. Лазорин К. Б. Методологические предпосылки общетеоретического исследования феномена «нетипичные нормативные правовые акты» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2024. № 4 (68). С. 19-28.
19. Васильев А., Гройсман С. Иерархия нормативных правовых актов в России и Болгарии: к вопросу о законе о нормативных правовых актах // Российско-Азиатский правовой журнал. 2022. № 1. С. 55-59.
20. Иванов Р.Л. «Нормативные» письма как форма официального толкования норм права // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2016. № 3 (48). С. 26-31.

References

1. Pigolkin A. S., Kaz'min I. F., Rakhmanina T. N. Initiative draft law "On Normative Legal Acts of the Russian Federation". *Gosudarstvo i pravo = State and law*. 1992;(7):76-86. (In Russ.)
2. Lipen' S.V. Laws on normative legal acts of CIS countries: opportunities for comparative legal research. *Vestnik universiteta imeni E.O. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2018;(4):159-164. (In Russ.)
3. Vlasenko N.A., Rafalyuk E.E. Concept of the draft law on normative legal acts and improvement of the lawmaking process. In: Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. (eds.) Scientific concepts of development of Russian legislation. 7th ed., supplement and revision. Moscow: Jurisprudenciya; 2015. P. 76-83. (In Russ.)
4. Mamedov E.F. Quality of legal definitions as a factor of legislative efficiency. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Proceedings of Irkutsk State Technical University*. 2012;(9):372-377. (In Russ.)
5. Borisov A.M., Khashchina E.E. Normative definition of an official document as a problem of legal form of legal relations. *Pravo: istoriya i sovremennost' = Law: History and Modernity*. 2019;(2):7-20. (In Russ.)
6. Antonova L.I. To the discussion of the draft Federal Law "On normative legal acts in the Russian Federation". *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Management consulting*. 2015;(5):8-17. (In Russ.)
7. Boshno S.V. Normative legal act: development of attributes in law enforcement practice. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and civil procedure*. 2009;(4):20-25. (In Russ.)
8. Boshno S.V. The law on normative legal acts: Past, present and prospects. *Pravo i sovremennye gosudarstva = Law and modern states*. 2015;(2):7-22. (In Russ.)
9. Umanskaya V.P. Modern approaches to the concept of normative legal acts in science and practice. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2019;(3):144-156. (In Russ.)
10. Gur'yanov V.V. To the question of deviations from declarative norms. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava = Actual problems of economics and law*. 2015;(4):214-217. (In Russ.)
11. Fedorets A.G. On normative legal acts in the Russian Federation: scientific edition. Moscow: IBT; 2015. 100 p. (In Russ.)
12. Lozovskaya S.V. Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of law. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*. 2022;(1):8-12. (In Russ.)
13. Turkina D.A. Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of rights. *Voprosy rossiiskoi yustitsii = Russian justice issues*. 2023;(28):49-54. (In Russ.)
14. Bondar' N.S. Acts of constitutional justice as sources of law: their normative and doctrinal nature. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*. 2007;(4):75-85. (In Russ.)
15. Borkov V.N. The significance of non-legislative sources of criminal law in assessing an act as insignificant. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings Southwest State University. Series: History and Law*. 2023;3(2):10-20. (In Russ.)
16. Portnova E.V. Normative nature of acts of constitutional justice of constituent entities of the Russian Federation. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo" = Electronic sci-*

entific journal "Science. Society. State". 2017;5(1). (In Russ.) Available at: <http://esj.pnzgu.ru> (accessed 25.04.2025).

17. Belyaeva O.M. Interpretation of rules of law. *Uchenye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta = Scientific Notes of Kazan State University*. 2007;149(6):39-47. (In Russ.)

18. Lazorin K. B. Methodological prerequisites for the general theoretical study of the phenomenon of "atypical normative legal acts". *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii = Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2024;(4):19-28. (In Russ.)

19. Vasil'ev A., Groisman S. Hierarchy of normative legal acts in Russia and Bulgaria: Toward a law on normative legal acts. *Rossiisko-Aziatskii pravovoi zhurnal = Russian-Asian Law Journal*. 2022;(1):55-59. (In Russ.)

20. Ivanov R.L. "Normative" letters as a form of official interpretation of legal norms. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of Omsk University. Series: Law*. 2016;(3):26-31. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the Authors

Любчик Александр Антонович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публично-правовых дисциплин, Мелитопольский государственный университет, г. Мелитополь, Российская Федерация,
e-mail: lyubchikaa@mail.ru,
ORCID: 0000-0002-8239-2129,
SPIN-код: 1760-7579,
Researcher ID: AAL-8432-2021,
Scopus Author ID: 57945849500

Aleksandr A. Lyubchik, Doctor of Sciences (Juridical), Professor, Professor of the Department of Public Law Disciplines, Melitopol State University, Melitopol, Russian Federation,
e-mail: lyubchikaa@mail.ru,
ORCID: 0000-0002-8239-2129,
SPIN-код: 1760-7579,
Researcher ID: AAL-8432-2021,
Scopus Author ID: 57945849500

Минкова Ольга Геннадиевна, кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета, Мелитопольский государственный университет, г. Мелитополь, Российская Федерация,
e-mail: minkovaolgaurist@yandex.ru,
ORCID: 0009-0009-2669-0365,
SPIN-код: 6301-8320

Olga G. Minkova, Candidate of Sciences (Juridical), Associate Professor, dean of the Faculty of Law, Melitopol State University, Melitopol, Russian Federation,
e-mail: minkovaolgaurist@yandex.ru,
ORCID: 0009-0009-2669-0365,
SPIN-код: 6301-8320