

Самойлов Павел Александрович, Магистрант,
ОЧУВО «Московский инновационный университет»
г. Челябинск
Samoilov Pavel Aleksandrovich,
Moscow Innovation University,
Chelyabinsk

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ
ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND JUDICIAL CONTROL OVER THE
LEGALITY OF INTERPRETATIVE NORMATIVE LEGAL ACTS**

Аннотация: В данной статье подвергается анализу правовое регулирование и осуществление судебного контроля законности нормативных актов, которые объясняют законы, и выявляются недостатки в существующем механизме их оспаривания в судебном порядке. Основываясь на изучении характеристик и правового статуса этих актов, автор выдвигает критику на текущую процедуру их судебного рассмотрения. Проблематика связана с тем, что статья 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не учитывает особенностей, касающихся аннулирования судом правовых актов, содержащих толкование, если они были приняты с нарушениями. Это, по мнению автора, делает практически невозможным их полноценное судебное обсуждение в контексте соответствия установленным формально-правовым критериям.

Abstract: This article analyzes the legal regulation and judicial control of the legality of normative acts that explain the laws, and identifies shortcomings in the existing mechanism for challenging them in court. Based on the study of the characteristics and legal status of these acts, the author criticizes the current procedure for their judicial review. The problem is related to the fact that article 217.1 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation does not take into account the specifics concerning the annulment by the court of legal acts containing interpretation if they were adopted with violations. This, in the author's opinion, makes it almost impossible for them to have a full-fledged judicial discussion in the context of compliance with established formal legal criteria.

Ключевые слова: судебный контроль, интерпретационные нормативные правовые акты, законность, проблемы

Keywords: judicial control, interpretative normative legal acts, legality, problems

Нормативно-правовые акты, которые служат для толкования законодательных положений, занимают ключевое место в системе юридического управления. Они способствуют более точному и верному осмыслению законов в процессе их исполнения, включая моменты применения нормативов судебными и иными органами, ответственными за правоприменение.

«Разъяснения законодательства могут носить как нормативный, так и индивидуальный характер» [7, с.30]. Различаются два типа разъяснений законодательства: нормативные, которые предназначены для широкого круга лиц и имеют определенный уровень обязательности для тех, кто применяет законы, и индивидуальные, которые направлены специально к определенным лицам и не всегда обладают авторитетом.

«Интерпретационные акты традиционно определяются в доктрине как акты нормативного толкования, которые содержат правовые нормы-разъяснения (интерпретационные нормы)» [7, с.30].



Интерпретационные нормативные правовые акты носят официальный характер. «Они могут издаваться как нормотворческими органами, принявшими разъясняемое (толкуемое) нормативное предписание (акт аутентичного толкования или аутентичный акт-разъяснение), так и иными властными органами и должностными лицами в целях реализации их управленческих функций (управленческий акт-разъяснение)» [9, с.142].

«В российской правовой системе действует большое количество интерпретационных актов, имеющих нормативный характер» [9, с.145]. Стоит признать, что возникает риск неверного толкования этих правовых директив. Такие толкования могут не только отклоняться от первоначального замысла закона, но и вносить уточнения, которые могут конфликтовать с основным законом страны, Конституцией РФ, превосходящими по силе федеральными законами или другими правовыми актами. Подобный подход к интерпретации, в сущности неправомерный, может в последствии привести к нарушению прав и интересов как индивидов, так и коллективов.

В настоящее время судебный контроль за законностью интерпретационных актов может осуществляться путем их оспаривания в «порядке административного судопроизводства по правилам гл. 21 КАС РФ и гл. 23 АПК РФ (прямой судебный нормоконтроль) либо в форме косвенного нормоконтроля при проверке их судом в рамках конкретного гражданского, арбитражного или административного дела, в котором данные акты могут быть применены (ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ, ч. 2 ст. 15 КАС РФ)» [7, с.27]. Указанный порядок применяется только к разъяснениям, имеющим нормативный характер.

В соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [4], претензии к разъяснениям законов, которые направлены к определенным лицам, включая ответы на их запросы, не подлежат пересмотру через прямую проверку законности судом.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 128 КАС РФ [3], судебные органы обязаны отклонять заявления о подаче административных исков, которые направлены на оспаривание определенных толкований, ввиду отсутствия юридической силы. Эти толкования не способны влиять на права и интересы, законно защищенные для граждан и различных организаций. «В лучшем случае такие разъяснения могут быть предметом судебной оценки при оспаривании гражданином или организацией ненормативного (индивидуального) правового акта (решения, действия) властного субъекта в порядке гл. 22 КАС РФ, гл. 24 АПК РФ, если интерпретируемые нормы лежат в основе оспоренного акта» [6, с.172].

Вместе с тем если указанные разъяснения законодательства приобрели характер актов, обладающих нормативными свойствами, то они должны оспариваться в порядке ст. 217.1 КАС РФ.

«В настоящее время особенности оспаривания интерпретационных нормативных предписаний предусматриваются ст. 217.1 КАС РФ и ст. 195.1 АПК РФ» [5, с.82].

Документы, в которых содержатся толкования законов и которые имеют свойства нормативных документов, называются актами нормативного толкования. Эти документы, объясняющие нормы или интерпретационные акты, могут быть и должны быть подвергнуты судебному рассмотрению в случае их обжалования в соответствии с положениями главы 21 КАС РФ или главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ, а также в процессе оценки их законности судом в разрезе их применения для решения конкретных юридических споров. Методы проверки законности этих толковательных норм не должны существенно отличаться от методов, используемых для проверки законности других правовых норм. «Поэтому с точки зрения юридической техники не было необходимости включать в КАС РФ специальные положения (п. 1.1 ч. 2 ст. 1, п. 2 ч. 1 ст. 20, ст. 217.1 КАС РФ), которыми интерпретационные акты отграничиваются от иных видов нормативных правовых актов и для них устанавливается особый порядок судебной проверки и дисквалификации» [5, с.85].



В процессе анализа нормативных актов, которые представляют собой толкования законодательных текстов, судебная практика выявила уникальный подход. Основная задача судов заключается в верификации того, что эти документы действительно предоставляют нормативное толкование, обязательное к применению для всех без исключения. При этом, проверка их законности не ограничивается простым сравнением мощности различных нормативных указаний. Гораздо важнее для судов является подтверждение, что данные толкования находятся в полном соответствии с первоначальным смыслом и содержанием интерпретируемых законодательных актов.

В то же время, особенности, которые были выявлены, по всей видимости, не создают необходимости во введении дополнительных законодательных мер для анализа трактовок нормативных документов. По нашему мнению, более целесообразно интегрировать эти и другие нюансы в практические указания, которые предоставляются посредством разъяснений Верховным Судом Российской Федерации.

Этот анализ актуален не просто для юридических актов, включающих трактовки или интерпретации, но также для разнообразных юридических директив, к которым относятся принципы, определения, объявления, правила разрешения конфликтов и уникальные юридические указания, включая, но не ограничиваясь, таблицы, схемы, вычисления, графики и иллюстрации. Такие уникальные юридические указания имеют свои характеристики, на которые суды должны обращать внимание при их анализе. Однако это не подразумевает необходимость введения в процессуальное законодательство отдельной процедуры для оспаривания каждого типа юридических норм.

Любые нормативные правовые акты, содержащие интерпретационные и иные правовые нормы, могут эффективно подвергаться проверке через установленную процедуру обжалования нормативных актов. В этом контексте нет необходимости в создании специальных законодательных механизмов.

«В литературе последних лет были сформулированы предложения в отношении порядка дисквалификации дефектных нормативных предписаний, которые в целом восприняты судебной практикой» [8, с.37]. Верховный Суд РФ разъяснил судебным органам, что нормативные акты, которые не прошли необходимую государственную регистрацию, не были должным образом опубликованы или имеют другие процедурные нарушения, не имеют юридической силы с момента их создания и не применяются в правоприменительной практике, включая случаи, когда оспариваются их конкретные положения. В решениях судов должно четко указываться на отсутствие юридической силы у таких актов. Эта директива в значительной степени устраняет вопросы, касающиеся исключения из обращения правовых актов с дефектами в судебной системе.

«Порядок проверки интерпретационных актов, изложенный в ст. 217.1 КАС РФ, не предусматривает особенности дисквалификации судом интерпретационных актов, принятых с нарушением формально-юридических требований, предъявляемых к нормативным правовым актам» [6, с.172]. Данная норма практически исключает проверку судом указанных в ней актов с точки зрения их соответствия таким формально-юридическим требованиям.

Сегодня перед судебной системой стоит критически важная задача: с одной стороны, нужно ограничивать тех, кто в федеральных органах берется за создание правил, не имея на это законных оснований, а с другой – подталкивать органы, имеющие право на нормотворчество, к выпуску законодательных актов, которые не только соответствуют содержанию закона, но и удовлетворяют строгим формально-правовым критериям, предусмотренным для федеральных исполнительных структур.

Для урегулирования данной проблематики, важно обеспечить официальное признание правовых документов, включая письма, которые выпускаются государственными



структурами для толкования законодательных актов. Это предполагает внесение изменений в законодательные рамки, определяющих кто имеет право на выпуск этих толковательных документов, как они будут называться, в какой форме они будут представлены, как будет происходить их публикация и официальная регистрация. Таким образом, органы власти смогут законодательно оформлять документы, которые будут служить для разъяснения законов и регулирования практики их применения.

В свете новых положений, судебные органы получают возможность детально анализировать правомерность различных нормативно-правовых актов. Они будут оценивать эти акты с точки зрения их содержания, законности процесса создания со стороны уполномоченного на то органа, а также с учетом соответствия установленным формальным и юридическим критериям, включая правила названия, процедуры утверждения и реализации данных предписаний.

Список литературы:

- 1 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. 25.12.2023) // Российская газета от 27 июля 2002 г. № 137
- 2 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. 25.12.2023) // Российская газета от 20 ноября 2002 г. № 220
- 3 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. 14.02.2024) // Российская газета от 11 марта 2015 г. № 49
- 4 Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (ред. 4.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. N 19 ст. 2060
- 5 Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М.: Статут, 2020. 781 с.
- 6 Бабченко В.Н., Кузнецов М.Ю. Ведомственное нормотворчество и судебный нормоконтроль в России: практические аспекты // Закон. 2019. № 11. С. 172 – 178.
- 7 Домченко А.С. Регулятивный потенциал писем федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 27 – 30.
- 8 Никитин С.В. Проблемы судебного оспаривания дефектных правовых актов, содержащих интерпретационные нормы // Российское правосудие. 2016. № 3. С. 37 – 46.
- 9 Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: моногр. М.: Волтерс Клувер, 2020. 294 с.

