

Научная статья

УДК 340.131.2

К ПРОБЛЕМЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НОРМАТИВНОГО И НЕНОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

**Янгаева Марина Олеговна, к.ю.н., доцент, Барнаульский юридический
институт МВД России, доцент кафедры криминалистики,
fastofmosgu@bk.ru**

Аннотация

В статье автором затронуты некоторые важнейшие вопросы, связанные с разграничением нормативного и ненормативного правового акта. Отмечается законодательная неурегулированность статуса указанных актов в целом и рассматриваются позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ относительно трактовки сущности данных актов. Основной акцент делается на теоретических взглядах, изложенных в современной отечественной литературе по данной тематике. В частности, выделяются основные концептуальные подходы, с позиции которых может рассматриваться сущность правового акта, признаки (формальные и фактические), отличающие нормативный правовой акт от ненормативного; затрагиваются спорные вопросы признания отдельных актов нормативными. Поднимается проблема ненормативных законов, также нетипичных и смешанных правовых актов. Делаются выводы о возможности разделения всех правовых актов на нормативные по формальному статусу и фактическому содержанию, ненормативные акты по формальному статусу и содержанию, также акты, формальный статус и содержание которых не соответствуют друг другу. В конечном итоге обоснована приоритетность фактического содержания перед формальным статусом, как критерий для разграничения нормативного и ненормативного правового акта. Исходя из этого сделан вывод о признаке нормативности в актах Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: акт правоприменения, закон, источник права, ненормативный правовой акт, нормативный правовой акт, подзаконный нормативный акт, юридический документ

Статья поступила в редакцию 10.03.2025, одобрена после рецензирования 19.04.2025, принята к публикации 17.06.2025.

Original article

ON THE PROBLEM OF DISTINGUISHING BETWEEN NORMATIVE AND NON-NORMATIVE LEGAL ACTS

Yangaeva Marina Olegovna, Candidate of Law, Associate Professor, Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Associate Professor of the Department of Criminalistics

Abstract

In the article, the author touches upon some of the most important issues related to the distinction between normative and non-normative legal acts. The article notes the legislative lack of regulation of the status of these acts as a whole and examines the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation regarding the interpretation of the essence of these acts. The main focus is on the theoretical views expressed in the modern Russian literature on the subject. In particular, the main conceptual approaches are highlighted, from which the essence of a legal act can be considered, the signs (formal and factual) that distinguish a normative legal act from a non-normative one; controversial issues of recognizing individual acts as normative are touched upon. The problem of non-normative laws, as well as atypical and mixed legal acts is raised. Conclusions are drawn about the possibility of dividing all legal acts into normative ones according to their formal status and actual content, non-normative acts according to their formal status and content, as well as acts whose formal status and content do not correspond to each other. In the end, the author substantiates the priority of the actual content over

the formal status, as a criterion for distinguishing between a normative and non-normative legal act. Based on this, a conclusion is drawn about the normativity feature in the acts of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: law enforcement act, law, source of law, non-normative legal act, regulatory legal act, subordinate regulatory act, legal document

Введение

Вопрос разграничения ненормативного и нормативного правового акта (далее также – НПА) представляет интерес, прежде всего, с позиции осмысления теоретических проблем правового регулирования, хотя и в контексте практической проблематики он тоже является немалозначимым, поскольку любой правовой акт, так или иначе, относится к одной из рассматриваемых категорий, и зачастую присутствует необходимость разграничения указанных актов, в том числе и в практической сфере. На основе же действующего законодательства и положений теории государства и права разрешение вопроса разграничения рассматриваемых правовых актов оказывается весьма непростой задачей, ввиду наличия разных взглядов и противоречий в рамках данного вопроса. Поэтому целью статьи автор ставит уточнение спорных вопросов относительно разграничения ненормативного и нормативного правового акта, а также изложение и обоснование собственного видения обозначенной проблемы.

Основная часть

На момент подготовки данной статьи стоит констатировать, что федеральный законодатель оставил вопросы определения рассматриваемых терминов без должного нормативного уточнения, что является предпосылкой для острых дискуссий об их сущности не только в доктринальном, но и в практическом дискурсе. И здесь нельзя не обратить внимание на Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ) и Верховный суд РФ (далее – ВС РФ), которые предприняли некоторые попытки по восполнению указанного пробела в нормативном регулировании.

Так, в 2015 г. КС РФ в одном из своих постановлений подчеркнул наличие указанного пробел в правовом регулировании и, сославшись на ряд отдельные нормативные акты, также упомянув сложившуюся правовую доктрину и юридическую практику, охарактеризовал нормативный правовой акт как «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм» [2]. Конечно, указанное определение может быть взято за основу и в рамках научно- теоретического анализа, что, однако, не свидетельствует об отсутствии в каких-либо недостатков в нем.

Интересно и сформулированное там же определение правовой нормы как общеобязательного государственного предписания постоянного или временного характера, ориентированного на неоднократное применение [2]. Оно тоже может расцениваться как достаточно противоречивое, ведь в нем подчёркивается именно государственный характер предписания, а правовые нормы, как известно, уполномочено принимать не только государство и действующие от его имени субъекты, но и, например, коммерческие юридические лица, находящиеся в частной собственности, а также действующие от их имени руководители в рамках локального правового регулирования. Тем не менее, в целом позиция КС РФ относительно сути НПК понятна и, если не учитывать приведённого недостатка, нами поддерживается.

Что же касается ненормативного правового акта, то под ним КС РФ имеет ввиду акт, в котором содержатся разъяснения положений НПА, ориентированные на правоприменительную практику в целом [2].

В 2018 г. ВС РФ также дал ряд разъяснений относительно сущности НПА, причём в более детализированном виде, в том числе выделив признаки, которые отличают НПА. При этом к НПА справедливо были отнесены и те акты, которые издаются организацией или должностным лицом [3], в результате чего был

устранён недостаток определения, изложенного в постановлении КС РФ, рассмотренном выше.

ВС РФ также обратил внимание на фактический аспект нормативности, отметив возможность установления нормативного характера правового акта по отдельным признакам и указал на наличие нормативных свойств в актах, которые содержат разъяснения законодательства. В частности, к таким признакам было отнесено наличие результатов толкования норм права, которые используются в качестве обязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределённого круга лиц [3]. Таким образом, и ненормативный правовой акт может иметь отдельные признаки нормативности, то есть, по сути, являться нормативным лишь отчасти.

Позиции КС РФ и ВС РФ относительно определения сущности нормативного и ненормативного актов крайне важно учитывать в рамках теоретико-правового анализа, поскольку, как было подчёркнуто выше, они были сформулированы, в том числе, на основе правовой доктрины, а значит, представляют определённую ценность, будучи результатом официального обобщения достижений отечественной теории государства и права.

Было бы несправедливым утверждать о том, что вопросы разграничения ненормативных и нормативных правовых актов полностью остались без внимания регулятора. Например, в настоящее время имеются Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов, разработанные в системе Минюста России [1], где имеются некоторые положения, представляющие интерес. Однако рассматривать данный документ как полноценную нормативную основу для разграничения анализируемых понятий вряд ли уместно, если учитывать именно его рекомендательный характер.

Тем не менее, некоторые аспекты указанного документа интерес представляют. Так, в нем обращается первоочередное внимание на те же признаки, которые подчёркивались и в проанализированных выше

постановлениях КС РФ и ВС РФ. При этом специально выделен локальный НПА как особая разновидность.

Представление о ненормативном правовом акте становится более конкретным, если обратить внимание на виды таких актов, выделенные в указанных Методических рекомендациях, а именно на:

- 1) индивидуальные правовые акты (в качестве адресата выступает конкретный субъект);
- 2) акты рекомендательного характера (не являются обязательными);
- 3) акты распорядительного характера.

Каждый из перечисленных пунктов может быть рассмотрен более детально, особенно с учётом наличия некоторых спорных нюансов. Так, необязательность актов рекомендательного характера зачастую является лишь формальной, фактически же документы, именуемые рекомендательными, являются обязательными к исполнению. В качестве примера можно привести методические рекомендации по подготовке научно-исследовательских работ в образовательных организациях, исполнение которых является фактически обязательным условием для допуска работы к защите.

Конечно же в научной литературе в науке взгляды на соотношение рассматриваемых феноменов разнятся, а потому есть смысл рассмотреть наиболее интересные позиции. И здесь стоит подчеркнуть наличие различных вариантов трактовки правового акта, который рассматривается как:

- 1) средство выражения воли обладающего властью субъекта;
- 2) предписание, которое носит властный характер;
- 3) форма осуществления управления;
- 4) вид юридических актов;
- 5) документ [8, с. 119–120].

Рассмотрение правового акта в каждом из контекстов представляется вполне обоснованным. Но принципиально отметить наличие определённых признаков, выделяемых в литературе и отличающих каждый из видов актов.

Причём такие признаки условно могут быть классифицированы, прежде всего, на формальные и содержательные.

Если брать за основу формальные признаки, то нормативный акт отличают:

- 1) форма и вид;
- 2) наличие конкретных процедур разработки и издания;
- 3) наличие у субъекта нормотворческих полномочий [9, с. 149–152].

Конечно же перечень указанных признаков при более детальном анализе может быть расширен, но в данном случае их не представляется необходимым рассматривать более детально.

Что же касается содержательных признаков нормативного акта, то среди них ключевым является наличие норм права, так или иначе обеспечивающих регулирование общественных отношений [9, с. 153].

Казалось бы, выделение указанных признаков является достаточной основой для разграничения нормативных и ненормативных актов. Однако практика правового регулирования и правоприменения, а также представленные в литературе теоретические взгляды на рассматривают проблематику свидетельствует об обратном: не всегда возможно однозначно установить принадлежность того или иного акта к категории нормативных или ненормативных, руководствуясь выделенными выше признаками, даже с учётом того, что указанные признаки в целом сомнениям не подвергаются.

Например, осложняет задачу разграничения рассматриваемых актов наличие законов, которые характеризуются ненормативностью. Здесь имеются достаточно интересные противоречия, ведь, с одной стороны, закон, будучи ключевым средством правового регулирования, принято рассматривать именно в качестве нормативного акта; однако не все законы содержат правила поведения. Некоторые из них констатируют лишь свершившиеся факты, как, например, законы об исполнении бюджета [6, с. 15–16]. Но наличие таких законов является скорее исключением из общепризнанного правила.

Тем не менее, сам факт наличия ненормативных законов даёт некоторым исследователям возможность трактовать нормативности (характеристику нормативности) максимально широко. Поэтому признак нормативности может связываться не только с наличием норм, но и с юридическими фактами [6, с. 19]. Иными словами, если тот или иной акт фиксирует определённые юридически значимые факты, то он де-юре может быть признан и нормативным.

Весьма спорным остаётся и вопрос, касающийся субъекта, правомочного принимать нормативные акты, ведь нередко в юридической литературе нормативный акт характеризуется именно как документ, принимаемый теми или иными государственными структурами. В связи с этим зачастую ставится под сомнение нормативный характер локальных правовых актов. И здесь существуют разные подходы. В рамках одного из них локальные правовые акты рассматриваются как ненормативные, обеспечивающие реализацию правовых норм. Однако есть и другой подход, с позиции которого создание локальных правовых актов рассматривается как продолжение деятельности государства, поскольку именно государство санкционирует возможность для тех или иных субъектов разрабатывать и принимать локальные правовые акты [4, с. 10]. В любом случае локальный правовой акт при наличии в нём норм автор считает целесообразным рассматривать именно в качестве нормативного. И думается, что на локальном уровне регулирования имеет место то же деление правовых актов на нормативные и ненормативные.

Нельзя не обратить внимание. На иерархическую встроенность нормативного акта в существующую правовую систему, что означает занятие им определённого места в этой системе и наличие соответствующего статуса. То есть имеется фактическая гарантия обязательности такого акта для исполнения [5, с. 155].

Определённо осложняет проблему разграничения рассматриваемых актов наличие некоторых нетипичных и смешанных актов, когда установление признака нормативности является крайне затруднительным. И в этой связи

имеется определённая потребность в обеспечении некоторого единообразия [7, с. 148], которое пока не достигнуто ни на уровне правовой доктрины, ни на уровне правового регулирования.

Говоря о нетипичных и смешанных актах, уместно упомянуть, например, акты КС РФ, которые являются актами правоприменения, а значит, им присуща ненормативность. Однако, учитывая обязательность позиции КС РФ для законодателя и прочих судов, уместно говорить и о нормативности такого рода актов [7, с. 29].

Заключение

Таким образом, вопрос разграничения нормативных и ненормативных правовых актов остаётся дискуссионным, так как ни законодатель, ни отечественная наука пока не выработали общепринятого подхода к разрешению рассматриваемой проблемы. Однако к единству целесообразно стремиться.

Главным же ориентиром для разграничения указанных актов стоит считать именно содержание, правовой смысл акт, исходя из чего все акты условно можно разделить на: акты, которые являются нормативными и по содержанию, и по формальному статусу; акты, которые являются ненормативными по содержанию и по формальному статусу; акты, которые у которых формальный статус не соответствует фактическому содержанию.

Соответственно, понимание сущности правовой нормы, а значит, и понимание сущности нормативного акта вполне может быть расширено. В этой связи даже отдельные судебные акты, в частности, акты КС РФ, отражающие его правовую позицию в оценке тех или иных норм закона Конституции РФ, тоже уместно рассматривать как нормативные.

Список литературы

1. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов

Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / Э.И. Атагимов, О.С. Рыбакова. М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2019. 140 с.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «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"» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. № 6 (7764).

4. Давыдова М.Л. Локальные нормативно-правовые акты: терминологические дискуссии // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 4. С. 4–24.

5. Здунова Д.И. К вопросу о сущности юридической силы нормативно-правовых актов // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 4. С. 155–157.

6. Музалевская Е.П. Ненормативные законы и проблема юридической нормативности // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2024. Т. 21, № 1. С. 15–23.

7. Троян Н.А. Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 204 с.

8. Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: дис. ... док. юрид. наук. М., 2014. 410 с.

9. Уманская В.П. Современные подходы к понятию нормативных правовых актов в науке и практике // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 3. С. 144–156.

References

1. Metodicheskie rekomendacii po opredeleniyu normativnosti pravovy`x aktov sub`ektov Rossijskoj Federacii i municipal`ny`x pravovy`x aktov v celyax vedeniya federal`nogo registra normativny`x pravovy`x aktov sub`ektov Rossijskoj Federacii, federal`nogo registra municipal`ny`x normativny`x pravovy`x aktov i registrov municipal`ny`x normativny`x pravovy`x aktov sub`ektov Rossijskoj Federacii / E`I. Atagimova, O.S. Ry`bakova. M.: FBU NCzPI pri Minyuste Rossii, 2019. 140 s.
2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 31.03.2015 № 6-P «Po delu o proverke konstitucionnosti punkta 1 chasti 4 stat`i 2 Federal`nogo konstitucionnogo zakona O Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii i abzacza tret`ego podpunkta 1 punkta 1 stat`i 342 Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svyazi s zhaloboj otkry`togo akcionernogo obshhestva Gazprom нефть» // Sobranie zakonodatel`stva RF. 2015. № 15. St. 2301.
3. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 25.12.2018 № 50 «O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii normativny`x pravovy`x aktov i aktov, soderzhashhix raz`yasneniya zakonodatel`stva i obladayushhix normativny`mi svojstvami» // Rossijskaya gazeta. 2019. № 6 (7764).
4. Davy`dova M.L. Lokal`ny`e normativno-pravovy`e akty`: terminologicheskie diskussii // Pravo. Zhurnal Vy`sshej shkoly` e`konomiki. 2021. № 4. S. 4–24.
5. Zdunova D.I. K voprosu o sushhnosti yuridicheskoy sily` normativno-pravovy`x aktov // Vestnik e`konomiki, prava i sociologii. 2016. № 4. S. 155–157.
6. Muzalevskaya E.P. Nenormativny`e zakony` i problema yuridicheskoy normativnosti // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». 2024. T. 21, № 1. S. 15–23.
7. Troyan N.A. Informacionno-pravovoe obespechenie razvitiya nacional`noj sistemy` pravovoj informacii: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2021. 204 s.

8. Umanskaya V.P. Sistema pravovy`x aktov organov ispolnitel`noj vlasti: teoreticheskie i prikladny`e aspekty`: dis. ... dok. jurid. nauk. M., 2014. 410 s.
9. Umanskaya V.P. Sovremenny`e podxody` k ponyatiyu normativny`x pravovy`x aktov v nauke i praktike // Vestnik VGU. Seriya: Pravo. 2019. № 3. S. 144–156.