

УДК 340.132

Селивановский Игорь Сергеевич

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Юридический факультет

Россия, Москва

igor.selivanovskiy@ya.ru

Selivanovskiy Igor' Sergeevich

Lomonosov Moscow State University

Law faculty

Russia, Moscow

**ВЛИЯНИЕ АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ РАЗЪЯСНЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЛАДАЮЩИХ НОРМАТИВНЫМИ
СВОЙСТВАМИ (КВАЗИНОРМАТИВНЫХ АКТОВ) НА
ПРАКТИЧЕСКУЮ ЮРИСПРУДЕНЦИЮ**

Аннотация: в статье автор задался вопросом о роле актов, содержащих разъяснение законодательства и обладающих нормативными свойствами и их влиянии на практическую юриспруденцию. На основе правового материала сделан вывод о многогранности роли данных актов и приведены примеры их влияния на регуляцию социальных и правовых институтов.

Ключевые слова: разъяснение законодательства, акты с нормативными свойствами, правоприменение, роль толкования, разъяснения.

**THE IMPACT OF THE ACTS CONTAINING THE EXPLANATION OF THE
LAW AND HAVE REGULATORY PROPERTIES (QUASI-NORMATIVE
ACTS) AT PRACTICAL JURISPRUDENCE**

Annotation: in the article the author asked a question about the role of acts containing clarification of legislation and possessing normative properties and their influence on practical jurisprudence. On the basis of legal material, a conclusion was

made about the many-sidedness of the role of these acts and examples of their influence on the regulation of social and legal institutions are given.

Key words: clarification of legislation, acts with normative properties, law enforcement, the role of interpretation, explanation.

Изменение функционирования социальных институтов происходит не только посредством принятия нормативных правовых актов, но и под влиянием разъяснения норм права органами публичной власти. Неопределённость нормативных правовых актов, действительные и мнимые пробелы в законодательстве, невозможность урегулировать и предусмотреть всевозможные ситуации в нормативных правовых актах требуют наличие официального толкования.

Если роль судебной практики в науке разработана достаточно, то роль актов, содержащих разъяснение законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее – акты, обладающие нормативными свойствами) практически не исследована.

Под актами, обладающими нормативными свойствами, необходимо понимать правовые акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, уполномоченных организаций или должностных лиц, содержащие результаты толкования, создавая как конкретизирующие предписания, так и новые правила поведения, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц [16].

Акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами – письма, рекомендации, инструкции и т.п., хотя, формально направлены нижестоящим органам, их влияние и применение распространяется и на неопределённый круг лиц.

Особенность рассматриваемых актов, в том, что они обладают нормативными свойствами, то есть уже предполагают обязательность для

неопределенного круга лиц и неоднократное применение, а также возможность наличия правил, которые не содержится в интерпретируемой норме.

Нормативные свойства способствуют тому, что разъяснения содержащееся в данных актах представляются как средство государственного управления. Акты, обладающие нормативными свойствами, еще более определяют границы, меру свободы, тем самым оказывают воздействие и деятельность людей, то есть конкретизируют права лиц.

В нормативных свойствах раскрывается основная социальная функция данных актов – регулирование общественных отношений путем установления субъективных прав и возложения юридических обязанностей. Налиествуя в промежуточном положении между нормативными и ненормативными актами, акты, обладающие нормативными свойствами, еще более характеризуют право, как разновидность социальной информации, в которой находит свое выражение государственная воля. Посредством правовой информации происходит доведение до субъектов официальных сведений о дозволенном и должном.

Акты, обладающие нормативными свойствами, расширяют рамки дозволенного, как например пункт 1.7. Письма ФНС России от 30.12.2015 N ГД-4-14/23321@ «О направлении Обзора судебной практики по спорам с участием регистрирующих органов N 4 (2015)», признающим правомерным использования в сокращенном фирменном наименовании общества на русском языке знака амперсанд (&) [5]. Хотя, в соответствии с пунктами 1, 3 статьи 1473 Гражданского кодекса Российской Федерации, юридическое лицо должно иметь одно полное фирменное наименование и вправе иметь одно сокращенное фирменное наименование на русском языке. Юридическое лицо вправе иметь также одно полное фирменное наименование и (или) одно сокращенное фирменное наименование на любом языке народов Российской Федерации и (или) иностранном языке. Фирменное наименование юридического лица на русском языке и языках народов Российской Федерации может содержать иноязычные заимствования в русской транскрипции или соответственно в транскрипциях языков народов

Российской Федерации [2]. Аналогичные положения закреплены в статье 4 Федерального закона от 08.02.1998 N 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» [3]. Как видим, нормативные положения, допускающие использование символов в наименовании юридических лиц, отсутствуют, и как можно убедиться на практике, регистрируются наименования юридических лиц с различными символами амперсанд (&), решетка (#) и т.д.

Акты, обладающие нормативными свойствами, могут и наоборот ограничивать рамки дозволенного, что, конечно, является основанием их оспаривания. Например, в 2014 г. Верховный Суд РФ признал письмо Минэкономразвития РФ от 27.07.2010 «Об основаниях аннулирования квалификационного аттестата кадастрового инженера» нормативно-правовым актом, поскольку основания лишения должности кадастрового инженера не соответствовали тем основаниям, которые перечислены в Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости» [12].

Издание актов, обладающих нормативными свойствами могут стать и мощным толчком объединения юридического сообщества, консолидации профессиональных объединений против положений данных актов, роста заметок в профессиональных социальных сетях, обращений Федеральной палаты в Минюст России и НСФ России [18]. Так, Письмом от 10 июля 2018 г. № ЕД-4-15/13247 "О профилактике нарушений налогового законодательства" [8], отозванное Письмом от 02.11.2018 № ЕД-4-15/21496@ [6], во-первых, определялись признаки номинальных руководителей фирм-однодневок, а среди признаков называлось привлечение юридической помощи адвоката руководителем фирмы при участии в допросе в налоговой инспекции. Во-вторых, вводился противоречащий налоговому законодательству механизм отзыва (аннулирования) налоговых деклараций по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль организаций. Таким образом, одновременно нарушалось право граждан, предусмотренное ст. 48 Конституции РФ [1], на квалифицированную юридическую помощь, и создавались препятствия в области налогового администрирования отзывом (аннулированием) уже

принятых налоговых деклараций. Столь очевидные противоречия федеральному законодательству, послужили скорому отзыву данного письма, даже не на основании судебного решения, а в связи с письмом Министерства юстиции России от 10.10.2018 N 01/133775-ЮЛ [7].

Акты, обладающие нормативными свойствами, могут помочь и в вопросе дня публикации в официальном источнике публикаций нормативных правовых актов. В некоторых периодических печатных изданиях, которые являются источниками официального опубликования, не указана точная дата выхода в свет, иногда указывается только месяц или диапазон дат. Поскольку в настоящее время законодательством не установлено четких правил, какую дату в таких случаях считать датой публикации, определять ее придется самостоятельно. Если газета или журнал, в котором публикуются их акты, не являются ежедневными, вопрос о конкретной дате, с которой акты вступают в силу, может быть решен каждым органом самостоятельно, как это, в частности, было сделано одним из субъектов Российской Федерации [17]. Письмом заместителя Председателя Московской городской Думы от 22.08.2000 N 8-21-6254/0 "О дате официального опубликования законов города Москвы" установлено, что газета "Тверская, 13" - газета еженедельная, и именно по этой причине в выходных данных указывается интервал дат. Датой выхода газеты следует считать дату, открывающую интервал, поскольку именно в этот день газета поступает в розничную продажу и доставляется подписчикам. Дату выхода газеты и следует считать датой официального опубликования законодательных актов города Москвы, публикуемых в газете "Тверская, 13" [10].

Помимо конкретизации действующего законодательства, акты, обладающие нормативными свойствами, могут наполнять содержанием различные явления, например – «фирма-однодневка» [4], «профессиональный номинальный директор» [9] и др.

Положения актов, обладающих нормативными свойствами, могут активно быть использованы при обосновании своих позиции сторонами

судебного дела, а также при формировании договорных отношений хорошим источником договорных формулировок прав и обязанностей сторон, ответственности сторон и иных условий договора. Современная судебная практика подтверждает обособленность системы актов, обладающих нормативными свойствами. Так, суды мотивируя принимаемые решения, часто ссылаются на разъяснения, содержащиеся в письмах Федеральной службы по труду и занятости Российской Федерации [13] или Министерства финансов Российской Федерации [14]. Согласно пункту 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", проверяя соответствие акта, обладающего нормативными свойствами, действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, суд устанавливает смысл разъясняемых положений, учитывая буквальное значение содержащихся в них слов и выражений, а также их место в системе права, взаимосвязи с другими правовыми нормами, цели и условия принятия соответствующего нормативного правового акта [11], что также развивает понимание позитивного права.

С другой стороны, издание «квазинормативных» актов неуполномоченными публичными субъектами вне установленных законодательством форм и процедур, вызывает к исследованию данного феномена. Подобные явление, в частности «квазинормотворчество», нарушают принцип верховенства права, выхолащивают содержание прав и свобод человека и гражданина, и могут влиять на конституционную резистентность, формулу которой ввел в науку Б.В. Лесив, включающую систему сдержек и противовесов, эффективность средств судебной защиты, независимость судебной власти и др [15]. Природа актов, обладающих нормативными свойствами является *terra incognita* российской правовой системы правового регулирования, что требует исследование формирующейся судебной практики, действующих разъяснительных актов и их практику издания и применения

(практическая юриспруденция) и осмысление законодательного и судебного материала через призму теории, для взаимного синергического эффекта развития теоретической и практической юриспруденции, а иначе не может быть *est res sanctissima civilis sapientia*.

Конечно, акты, обладающие нормативными свойствами направлены на совершенствование правового регулирования, повышения его эффективности и тем самым, имеют непосредственное влияние на развитие практической юриспруденции, а значит и на регуляцию социальных институтов, но в тоже время, их наличие и влияние вызывает вопросы.

Следовательно, роль актов, обладающих нормативными свойствами, имеет многогранный характер, и проявляется в конкретизации возможного и должного в рамках нормативных предписаний, информировании граждан и организаций по вопросам применения норма права, консолидации развития юридического сообщества и разрешении практических вопросов правоприменения, а также негативные предпосылки для воплощения принципов верховенства права, ценности прав и свобод человека, разделения властей, эффективности судебной защиты и правовой определенности.

Список литературы:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая)" от 18.12.2006 N 230-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // "Собрание законодательства РФ", 25.12.2006, N 52 (1 ч.), ст. 5496; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.05.2018.

3. Федеральный закон от 08.02.1998 N 14-ФЗ (ред. от 23.04.2018) "Об обществах с ограниченной ответственностью" // "Собрание законодательства

РФ", 16.02.1998, N 7, ст. 785; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.04.2018.

4. Письмо ФНС РФ от 11.02.2010 N 3-7-07/84 "О рассмотрении обращения" // "Официальные документы", N 9, 02.03.2010 (еженедельное приложение к газете "Учет, налоги, право").

5. Письмо ФНС России от 30.12.2015 N ГД-4-14/23321@ "О направлении Обзора судебной практики по спорам с участием регистрирующих органов N 4 (2015)" // Опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

6. Письмо ФНС России от 02.11.2018 N ЕД-4-15/21496@ "Об отзыве письма ФНС России от 10.07.2018 N ЕД-4-15/13247@" // "Официальные документы", N 43, 13-19.11.2018 (еженедельное приложение к газете "Учет, налоги, право").

7. Письмо Министерства юстиции РФ от 10 октября 2018 г. N 01/133775-ЮЛ «О письме ФНС России от 10.07.2018 N ЕД-4-15/13247» // Опубликован не был. URL: <https://turov.pro/wp-content/uploads/2019/01/pismo-ministerstva-justicii-rf-ot-10-oktjabrja-2018-converted.pdf>.

8. Письмо ФНС России от 10.07.2018 N ЕД-4-15/13247@ (ред. от 21.09.2018) "О профилактике нарушений налогового законодательства" (вместе с "Инструкцией по отзыву (аннулированию) налоговых деклараций по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль организаций") // Опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

9. Письмо Федеральной налоговой службы от 29 марта 2019 г. № ГД-4-14/5722@ О признаках лиц, профессионально создающих номинальные юридические лица // Опубликован не был. СПС «Гарант».

10. Письмо заместителя Председателя Московской городской Думы от 22.08.2000 N 8-21-6254/0 "О дате официального опубликования законов города Москвы" // Опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых

актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" // "Российская газета", N 6, 15.01.2019.

12. Решение Верховного Суда РФ от 10.07.2014 N АКПИ14-735 «О признании недействующим Письма Минэкономразвития России от 27.07.2010 N 13293-ИМ/Д23 "Об основаниях аннулирования квалификационного аттестата кадастрового инженера"» // "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 6, июнь, 2015.

13. Апелляционное определение Московского городского суда от 8 апреля 2014 г. по делу N 33-10984/2014г // Опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

14. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2017 N 2-КГ17-13 // Опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

15. Лесив Б. В. Конституционная резистентность как необходимая способность современной демократии // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2018. – Т. 17, № 4. – С. 78–84.

16. Селивановский И. С. Акты, обладающие нормативными свойствами: благо или ошибка правового регулирования (признание квазинормативных актов в правовой системе России) // Юридическая мысль. — 2018. — Т. 108, № 5. — С. 55–61; Никитин С.В. Проблемы судебного оспаривания дефектных правовых актов, содержащих интерпретационные нормы / С.В. Никитин // Российское правосудие. -№3. – 2016. - с. 37- 46 и др.

17. Справочная информация: "Условия и порядок вступления в силу федеральных нормативных правовых актов" (Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс).

18. Поставлена точка в резонансном письме налоговой службы, дискредитирующем адвокатскую помощь на допросе в инспекции [Электронный ресурс]// URL: https://zakon.ru/blog/2018/11/06/postavlena_tochka_v_rezonansnom_pisme_nalogov_oj_sluzhby_diskreditiruyushego_advokatskuyu_pomosch_na#comment_478121.