

Применение судами норм об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

Тимошина Елена Владимировна

д-р юрид. наук, проф. СПбГУ

Краевский Арсений Александрович

канд. юрид. наук, доц. СПбГУ

В 2016 г. в российском процессуальном законодательстве впервые появились нормы об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Указанные акты отличаются от нормативных и подпадают под доктринальное понятие интерпретационных актов. Гипотеза исследования состояла в том, что вследствие юридико-технического дефекта рассматриваемых правовых норм и неясности понятия «нормативные свойства» судебная практика столкнется с затруднениями при отграничении актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, от нормативных правовых актов. В ходе мониторинга правоприменения исследована вся совокупность судебных решений за период с февраля 2016 по июль 2020 г., принятых на основании соответствующих процессуальных норм. Важнейшее отличие интерпретационных актов состоит в наличии логико-семантической связи между содержанием интерпретационного акта и толкуемой правовой нормой (группой норм) нормативного акта. В случае несоответствия результата толкования смыслу интерпретируемой правовой нормы возникает специфическая интерпретационная коллизия, пять возможных видов которой обнаружены в исследованных судебных актах. На основе анализа аргументации, содержащейся в мотивировочных частях судебных решений (пять аргументов при удовлетворении административного иска и четырнадцать — при отказе в иске), реконструированы признаки, которыми руководствуются правоприменители при оценке наличия у оспариваемых актов нормативных свойств. В заключительной части исследования раскрыты основные проблемы, выявленные в ходе мониторингового исследования, и сформулированы предложения по их устранению.

Ключевые слова: интерпретационный акт, нормативный правовой акт, норма права, уполномочивающие нормы, полномочие толкования, применение права и правотворчество, пробелы в праве, толкование права.

Judicial application of norms governing challenge of acts which clarify legislation and have normative properties

Timoshina Elena V.

Dr. Sci. in Law, Professor, St Petersburg State University

Kraevsky Arseny A.

PhD in Law, Associate Professor, St Petersburg State University

In 2016, for the first time, Russian procedural legislation contained rules on challenging acts which clarify legislation and have normative properties. These acts differ from normative acts and fall under the doctrinal concept of interpretative acts. The hypothesis of the study was that, due to legal and technical defects of the legal provisions in question and vagueness of the notion of "normative properties", the judicial practice would face difficulties in distinguishing acts which clarify legislation and have normative properties from normative legal acts. In the course of law enforcement monitoring, the entire set of court decisions from February 2016 to July 2020, based on relevant procedural norms, was examined. The most important particularity of interpretative acts is the logical-semantic link between the content of the interpretative act and the interpreted legal norm (group of norms) of the normative act. Consequently, when the result of interpretation does not coincide with the meaning of the interpreted legal norm, a specific conflict of interpretation occurs, the five possible types of which have been identified in the studied judicial acts. Based on the analysis of the arguments given in the reasoning parts of the court decisions (five arguments in satisfying an administrative claim and fourteen arguments in rejecting it), the attributes that govern law enforcement officers when assessing whether the challenged acts have normative value are reconstructed. At the final part of the study authors reveal the main problems identified in the course of the monitoring study and formulate proposals for their elimination.

Keywords: interpretative act, normative legal act, legal norm, empowering norms, power of interpretation, application and creation of law, gaps in law, interpretation of law.

Введение

В 2016 г. под влиянием правовой позиции Конституционного Суда РФ (далее — КС РФ) в российском процессуальном законодательстве появился новый институт — обжалование *актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами* (далее — АНС), отличных от нормативных правовых актов, обжалование которых было возможно и ранее. Задача настоящего исследования состоит в обнаружении критериев нормативности, используемых российскими судами для идентификации АНС, а также в выявлении понимания российскими судами специфического соотношения оспариваемых разъяснений с разъясняемыми нормативными правовыми актами.

Понятие АНС введено в российское законодательство (ст. 217.1 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) и ст. 195.1 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ)) Федеральным законом от 15.02.2016 № 18-ФЗ «О внесении изменений в АПК РФ и КАС РФ в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов». Данный закон, в свою очередь, принят во исполнение Постановления КС РФ от 31.03.2015 № 6-П по делу о проверке конституционности п. 1 ч. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде РФ»

и абз. 3 подп. 1 п. 1 ст. 342 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть». Разъяснения указанных положений процессуального законодательства содержатся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ (далее — ВС 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» (далее — Постановление № 50).

Эмпирическую базу исследования составили решения судов общей юрисдикции, Суда по интеллектуальным правам РФ (далее — СИП РФ) и ВС РФ, принятые в период с февраля 2016 по июль 2020 г., в которых применялась одна из двух норм, определяющих порядок оспаривания АНС (ст. 217.1 КАС РФ и ст. 195.1 АПК РФ), т.е. судом рассматривалось дело об оспаривании интерпретационного акта. Вследствие относительно небольшого числа соответствующих споров принято решение не проводить выборку, а исследовать всю генеральную совокупность решений за соответствующий период: всего 102 решения, в том числе 6 решений судов общей юрисдикции (судов субъектов РФ), 2 решения СИП РФ (по одному решению в первой и кассационной инстанциях) и 94 решения ВС РФ (из них 54 решения судов первой инстанции, 40 — апелляционной). Распределение дел по судам и инстанциям представлено в табл. 1.

Таблица 1. Распределение проанализированных дел по судам и инстанциям

Инстанция \ Суд	Суд по интеллектуальным правам РФ	Суды общей юрисдикции	Верховный Суд РФ
Первая инстанция	1 (1%)	6 (5,9%)	55 (54%)
Апелляционная инстанция	0	0	39 (38,2%), в том числе 6 (5,9%) актов Судебной коллегии ВС РФ по административным делам
Кассационная инстанция	1 (1%)	0	0
Всего	2 (2%)	6 (5,9%)	94 (92,2%)

Таким образом, всего в первой инстанции принято 62 судебных акта, 39 из которых в дальнейшем оспорены в апелляционной или кассационной инстанциях.

1. Постановка проблемы и гипотеза исследования

1.1. Проблема понятия актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, в законодательстве

Проблема, лежащая в основе настоящего исследования, — дефект юридико-технической конструкции ст. 217.1 КАС РФ и ст. 195.1 АПК РФ¹, прежде всего неясность понятия АНС и в особенности неясность понятия «нормативные свойства».

Понятие АНС как будто бы указывает на доктринальное понятие интерпретационного акта, т.е. акта официального (легального или аутентичного) нормативного толкования, и такому официальному разъяснению и атрибутируются «нормативные свойства», т.е. предполагается, что данное соответствующим органом разъяснение будет обязательным для всех случаев применения толкуемой нормы. Главная задача суда состоит в том, чтобы оценить соответствие таких нормативных разъяснений действительному смыслу разъясняемых актом положений.

Часть 2 ст. 217.1 КАС РФ в качестве основания оспаривания акта указывает наличие у него «нормативных свойств» и несоответствие акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений. Пункт 2 ч. 3 ст. 217.1 КАС РФ отчасти проливает свет на понятие «нормативные свойства» — они позволяют применить оспариваемый акт неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц.

Вместе с тем предлагаемые законодателем в ч. 5 данной статьи два варианта судебных решений не учитывают специфику интерпретационного акта, а именно ситуацию, когда интерпретационный акт, обладающий нормативными свойствами, которыми он не может не обладать, будучи актом нормативного толкования, соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

¹ С учетом того, что текст указанных статей практически идентичен, для упрощения изложения в дальнейшем мы будем использовать в качестве примера ст. 217.1 КАС РФ, подразумевая, что соответствующие рассуждения верны и для ст. 195.1 АПК РФ.

1.2. Доктринальное понятие интерпретационного акта

К основным признакам интерпретационного акта доктрина относит следующие:

- интерпретационные акты могут издаваться не только органами, обладающими правотворческими полномочиями, но и органами, наделенными полномочиями толкования;
- принципиальная особенность интерпретационных актов — отсутствие нормативной новизны, т. е. они не устанавливают новые правовые нормы, не изменяют и не отменяют действующие; их содержание не может выходить за рамки содержания толкуемых норм;
- содержание интерпретационных актов составляют не нормы права, а «нормативные положения о применении юридических норм»² или «предписания о том, как следует толковать и применять действующие нормы права»³;
- интерпретационные акты являются не результатом правотворчества, а обобщенными результатами деятельности, относящейся к применению права⁴, соответственно, положения интерпретационных актов, как правило, адресуются правоприменительным органам, а не субъектам, действия которых непосредственно регулируются интерпретируемой нормой⁵.

С нашей точки зрения, нормативное толкование-разъяснение в качестве содержания интерпретационного акта⁶ имеет двойственную — интеллектуально-волевою — природу. В толковании-разъяснении к семантическому аспекту (выявлению смысла) добавляется прагматический аспект, связанный с волеизъявлением интерпретатора, направленным на отождествление оригинальной и производной формулировок нормы.

По своим последствиям интерпретационный акт близок к нормативному акту. Оба могут издаваться только властными субъектами,

² Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1981. С. 355.

³ Черданцев А. Ф. Толкование советского права. М.: Юридическая литература, 1979. С. 158.

⁴ Алексеев С. С. Общая теория права. С. 355.

⁵ Черданцев А. Ф. Толкование советского права. С. 158.

⁶ Здесь и далее имеются в виду несудебные интерпретационные акты.

обладающими определенными полномочиями, оба обладают юридической действительностью, т. е. обязательны для исполнения, в связи с чем оба могут быть оспорены в судебном порядке. Именно в этих свойствах заключается нормативность, общая для интерпретационного и нормативного актов. Отличие состоит в том, что интерпретационный акт обладает не чисто волевой, а смешанной, познавательноволевой природой, вследствие чего существует особая логико-семантическая связь между содержанием интерпретационного акта и толкуемой правовой нормой (группой норм) нормативного акта.

1.3. Гипотеза исследования

Гипотеза исследования состояла в том, что конструкция ст. 217.1 КАС РФ и ст. 195.1 АПК РФ повлечет за собой смешение в судебной практике понятий АНС и нормативного правового акта, в результате чего на первый будут переноситься признаки последнего, т. е. свойство нормативности, понимаемое исключительно как нормативность правила, а не его разъяснения, будет рассматриваться как дефект оспариваемого интерпретационного акта.

2. Статистика результатов оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

В 27 судебных актах суды удовлетворили административные иски или оставили без изменения соответствующие решения первой инстанции, но в большинстве случаев (69) они принимали сторону административного ответчика и не признавали оспариваемый акт недействующим. Еще в 6 случаях рассмотрение дела завершилось прекращением производства. С одной стороны, из этого следует, что в большинстве случаев суды посчитали позиции административных ответчиков обоснованными, а их правоприменительную практику корректной, однако и 27 случаев из 102 — значительное количество, свидетельствующее о распространении интерпретационных ошибок и превышении полномочий со стороны органов государственной власти. При этом ни одно решение суда первой инстанции не было пересмотрено вышестоящим судом, лишь в одном случае решение было формально отменено по причине отказа административного истца от административного иска в апелляционной инстанции, еще в двух случаях решение

Таблица 2. Результаты оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

Результат	Инстанция	Суд по интеллектуальным правам РФ	Суды общей юрисдикции	Верховный Суд РФ (административная коллегия)	Верховный Суд РФ (апелляционная коллегия)	Всего
Иск удовлетворен	Первая инстанция	0	2	14	0	16
	Вторая инстанция	0	0	2	9	11
	Всего	0	2	16	9	27
В иске отказано	Первая инстанция	1	4	36	0	41
	Вторая инстанция	1	0	2	25	28
	Всего	2	4	38	25	69
Производство прекращено	Первая инстанция	0	0	5	0	5
	Вторая инстанция	0	0	0	1	1
	Всего	0	0	5	1	6

в апелляционной инстанции было незначительно изменено. Результаты оспаривания АНС представлены в табл. 2.

В абсолютном большинстве случаев (78%) оспариваемый акт представлял собой письмо, при этом наибольшее число (25,5%) оспариваемых актов относилось к налоговому законодательству. Субъектами предполагаемого нормотворчества чаще всего выступали Министерство финансов РФ (21,6%) и ФАС (11,8%), при этом, несмотря на то что акты Минфина оценивались судами почти вдвое чаще, чем акты Федеральной антимонопольной службы РФ (далее — ФАС РФ) (22 против 12), вдвое чаще недействующими признавались именно акты последней (8 против 4), что составляет 30% от общего числа решений об удовлетворении исковых требований.

3. Виды коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами

На основе анализа судебных решений об удовлетворении административного иска (27 решений, в которых были признаны недействующими 16 актов) можно выделить следующие виды коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами, каждая из которых при этом является и случаем неуполномоченного издания акта⁷.

3.1. Необоснованно расширительное толкование, результат которого выходит за сферу действительного содержания нормы права

Необоснованно расширительное толкование часто приводит к установлению интерпретационным актом дополнительных требований к субъектам хозяйственной деятельности или возложению на них не предусмотренной законодательством обязанности. Так, Письмом Министерства экономического развития РФ и ФАС РФ от 28.08.2015 № 23275-ЕЕ/Д28и, АЦ/45739/15 установлено дополнительное требование к участникам закупок на выполнение работ по текущему ремонту, а именно наличие у них опыта исполнения контракта на выполнение работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту, что ограничило доступ административного истца к государственным и муниципальным закупкам на выполнение работ по текущему ремонту. Таким образом, требование о наличии опыта работ по капитальному ремонту было истолковано необоснованно расширительно и распространено на участников закупки работ по текущему ремонту. Верховный Суд РФ пришел к выводу о несоответствии письма действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, а также о неуполномоченном издании⁸.

3.2. Необоснованное сужение сферы применения правового предписания

Необоснованно узкое толкование часто приводит к лишению административного истца права на доступ к какому-либо благу. Так, Во-

⁷ Наша классификация коллизий развивает классификацию А. Ф. Черданцева: Черданцев А. Ф. Толкование советского права. С. 163.

⁸ Решение ВС РФ от 22.08.2016 № АКПИ16-574.

ронежский областной суд пришел к выводу о том, что Письмом Департамента социальной защиты Воронежской области от 09.09.2015 № 82-11/9456 «О праве на социальную стипендию» был произвольно ограничен круг лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, в то время как определение такого круга лиц относится к полномочиям федеральных органов государственной власти⁹.

3.3. *Восполнение интерпретационным актом нормативного пробела*

Примером попытки восполнения при помощи интерпретационного акта нормативного пробела являются положения Письма МЧС РФ № 19-5-39, Министерства социальной защиты населения РФ № 1-2924-18, Министерства труда РФ от 03.08.1994, которыми был определен перечень лиц, входящих в состав семей граждан, погибших (умерших) в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, в то время как Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» определения данного круга лиц не содержит. Верховный Суд РФ пришел к выводу о том, что в данном случае соответствующими федеральными органами исполнительной власти было осуществлено неуполномоченное нормативное регулирование¹⁰.

3.4. *Восполнение интерпретационным актом «пробела в распознавании»*

Понятие пробела в распознавании, введенное К.Э.Альчурроном и Е.В.Булыгиным¹¹, характеризует ситуацию неопределенности правила. С точки зрения суда интерпретационный акт, даже будучи актом аутентичного толкования, не может преодолеть неопределенность нормы. Так, предметом толкования в Постановлении Липецкого областного Совета депутатов от 27.07.2017 № 335-пс «Об офици-

⁹ Решение Воронежского областного суда от 13.11.2017 № 3а-672/2017.

¹⁰ Решение ВС РФ от 02.09.2019 № АКПИ19-507.

¹¹ Альчуррон К. Э., Булыгин Е. В. Нормативные системы / пер. с англ. М. В. Антонова // «Нормативные системы» и другие работы по философии права и логике норм / под ред. Е. Н. Лисанюк. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2013. С. 74.

альном толковании ч. 1.1 ст. 9 Закона Липецкой области от 25.02.1997 № 59-ОЗ «О поддержке инвестиций в экономику Липецкой области» стало положение, согласно которому невыполнение финансово-экономических показателей бизнес-плана инвестиционного проекта более чем на 10 % годовых является основанием для отзыва государственной гарантии. Неопределенность данного положения заключается в возможности его толкования в двух различных значениях: невыполнение всех показателей в совокупности или невыполнение одного из этих показателей. По мнению суда, Липецкий областной Совет выбрал одно из двух различных значений, придаваемых толкуемой норме, и таким образом в порядке толкования нормотворческий орган изложил ранее принятую им норму в иной конструкции, что с точки зрения суда возможно лишь путем внесения изменений в действующий правовой акт¹².

3.5. Толкование понятий, определение которых, согласно действующему законодательству, не относится к полномочиям издавшего акт органа

Примером интерпретационного акта с дефектом неуполномоченного толкования является Письмо ФАС от 28.05.2015 № АД/26584/15 «О разъяснении отдельных положений Федерального закона «О рекламе»», в котором ФАС дала нормативное определение методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации. На основании данного письма на истца был наложен административный штраф за нарушение законодательства о рекламе. Верховный Суд РФ удовлетворил административный иск, указав в мотивировочной части решения, что разъяснение законодательства в сфере охраны здоровья граждан не относится к полномочиям ФАС¹³.

Статистические данные по видам коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами представлены в табл. 3.

Таким образом, из 62 оспариваемых интерпретационных актов только 16 были признаны недействующими.

¹² Решение Липецкого областного суда от 19.10.2017 по делу № За-32/2017.

¹³ Решение ВС РФ от 18.08.2016 № АКПИ16-546.

Таблица 3. Виды коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами

Тип коллизии	Количество интерпретационных актов, признанных недействующими	Количество судебных актов об удовлетворении административного иска
Необоснованно расширительное толкование	4	7
Необоснованно ограничительное толкование	2	3
Восполнение интерпретационным актом нормативного пробела	5	8
Восполнение интерпретационным актом пробела в распознавании	1	2
Неуполномоченное толкование (содержательный аспект)	4	7
Итого	16	27

4. Аргументация судов

Судебная аргументация сводится к 5 доводам, используемым при обосновании решений об удовлетворении административного иска, и 14 доводам, обосновывающим отказ в его удовлетворении. Помимо перечисляемых ниже аргументов, в решениях обоих типов использовались также два симметричных аргумента: 1) о правильности толкования (соответствии действительному смыслу законодательства) — при отказе в административном иске; 2) об ошибочности толкования — при удовлетворении административного иска. Необходимость хотя бы формального обращения к данным аргументам обусловлена формулировками самого процессуального законодательства, поэтому они присутствуют во всех рассмотренных решениях и не обсуждаются нами в данном контексте.

При *удовлетворении* иска суды обращались к следующим 5 аргументам:

У1: оспариваемый акт фактически приобрел нормативные свойства опосредовано, через правоприменительную деятельность; отсутствие в оспариваемом акте упоминания территориальных органов

(или подведомственных организаций) органа власти, принявшего данный акт, само по себе не свидетельствует о нераспространении на них соответствующего разъяснения — такой вывод должен делаться на основании системного толкования акта¹⁴;

У2: оспариваемый акт применен в конкретном деле с участием административного истца¹⁵;

У3: полномочия органа, принявшего акт, не относятся к той отрасли законодательства (управления), к которой относится акт¹⁶;

У4: орган, принявший акт, не обладает нормотворческими полномочиями, либо полномочия по принятию такого рода норм относятся к компетенции вышестоящего органа власти¹⁷;

У5: разъясняемая норма не отвечает требованию формальной определенности, и ее неопределенность не может быть преодолена толкованием¹⁸.

Частота использования судами соответствующих аргументов представлена в табл. 4.

Таблица 4. Аргументы в судебных решениях при удовлетворении административного иска

Аргумент	Количество решений	Доля в общем количестве судебных актов об удовлетворении иска, %
У1	18	66,67
У2	3	11,11
У3	13	48,15
У4	3	11,11
У5	1	3,70
Общее число судебных актов об удовлетворении административного иска	27	100,00

¹⁴ См., напр.: Решение ВС РФ от 18.08.2016 № АКПИ16-546.

¹⁵ См., напр.: Решение ВС РФ от 18.08.2016 № АКПИ16-546.

¹⁶ См., напр.: Решение ВС РФ от 22.08.2016 № АКПИ16-574.

¹⁷ См., напр.: Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 06.03.2018 № АПЛ18-18.

¹⁸ См., напр.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 14.02.2018 № 77-АПГ17-6.

При *отказе* в удовлетворении иска суды использовали следующие 14 аргументов:

О1: оспариваемые акты официально не публиковались, до сведения подведомственных или территориальных органов и организаций не доводились, на исполнение не направлялись / не применялись в отношении административного истца¹⁹;

О2: отсутствуют доказательства использования оспариваемого акта в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти²⁰;

О3: в оспариваемом акте отсутствуют предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц, следовательно, они не устанавливают общеобязательных правил поведения, рассчитанных на неоднократное применение, при этом акт не приобрел нормативные свойства и через правоприменительную деятельность²¹;

О4: оспариваемый акт представляет собой обобщение более ранней практики, поэтому он носит информационный характер²²;

О5: оспариваемый акт имеет рекомендательный характер²³;

О6: ссылка в мотивировочной части правоприменительного акта на оспариваемый акт не означает, что в силу данного факта последний приобрел нормативные свойства для неопределенного круга лиц и рассчитан на неоднократное применение²⁴;

О7: факт совершения органом исполнительной власти действий, соответствующих оспариваемому акту, не означает неправомерности данных действий, при этом нет оснований считать, что орган исполнительной власти руководствовался именно оспариваемым актом²⁵;

О8: оспариваемый акт издан как акт казуального толкования, является ответом на индивидуальное обращение или обращение органа исполнительной власти²⁶;

О9: неофициальное опубликование оспариваемого акта (размещение в электронной справочной правовой системе или в периодиче-

¹⁹ См., напр.: Решение ВС РФ от 05.12.2016 № АКПИ16-1012.

²⁰ См., напр.: Решение ВС РФ от 16.06.2016 № АКПИ16-427.

²¹ См., напр.: Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 29.11.2016 № АПЛ16-489.

²² См., напр.: Решение ВС РФ от 09.02.2017 № АКПИ16-1287.

²³ См., напр.: Решение ВС РФ от 11.08.2016 № АКПИ16-560.

²⁴ См., напр.: Решение ВС РФ от 29.08.2016 № АКПИ16-592.

²⁵ См., напр.: Решение ВС РФ от 11.04.2016 № АКПИ16-53.

²⁶ См., напр.: Решение ВС РФ от 16.06.2016 № АКПИ16-427.

ском печатном издании) не подтверждает наличие у него нормативных свойств, поскольку иное означало бы автоматическое наделение свойством нормативности любого подобного акта федерального органа исполнительной власти лишь в силу того факта, что его содержание стало доступным неопределенному кругу лиц²⁷;

О10: оспариваемый акт не подписан кем-либо из уполномоченных должностных лиц²⁸;

О11: органы исполнительной власти вправе осуществлять контроль за деятельностью своих территориальных органов и подведомственных организаций, который может выражаться в том числе в виде доведения до территориальных органов писем, разъясняющих отдельные вопросы организации их работы²⁹;

О12: оспариваемый акт не отвечает критериям нормативного правового акта, установленным действующим законодательством³⁰;

О13: в оспариваемом акте воспроизведено содержание иного нормативного правового акта в редакции, не влияющей на сущность и понимание разъясняемых правовых норм³¹;

О14: административный истец фактически оспаривает федеральный закон, однако проверка норм закона не относится к полномочиям ВС РФ³².

Частота использования судами соответствующих аргументов представлена в табл. 5.

Из 19 аргументов в пользу удовлетворения административного иска или отказа в нем вполне корректными можно признать 9 (У1, У2, У3, О1, О2, О7, О9, О10, О13), корректность 6 аргументов вызывает сомнения в какой-либо части (У4, О3, О5, О6, О8, О14), 4 аргумента (У5, О4, О11, О12) представляются совершенно некорректными, при этом 6 аргументов полностью или частично противоречат друг другу (У2 и О6, О3 и О8, У1 и О11).

²⁷ См., напр.: Решение ВС РФ от 16.06.2016 № АКПИ16-427.

²⁸ См., напр.: Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 12.04.2018 № АПЛ18-87.

²⁹ См., напр.: Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 28.11.2019 № АПЛ19-392.

³⁰ См., напр.: Решение Челябинского областного суда от 29.06.2017 № За-181/2017.

³¹ См., напр.: Решение ВС РФ от 26.10.2017 № АКПИ17-729.

³² См., напр.: Решение ВС РФ от 10.12.2019 № АКПИ19-774.

Таблица 5. Аргументы в судебных решениях при отказе в удовлетворении административного иска

Аргумент	Количество решений	Доля в общем количестве судебных актов об отказе в иске, %
О1	14	20,29
О2	5	7,25
О3	5	7,25
О4	1	1,45
О5	7	10,14
О6	5	7,25
О7	5	7,25
О8	10	14,49
О9	4	5,80
О10	1	1,45
О11	1	1,45
О12	1	1,45
О13	2	2,90
О14	1	1,45
Общее число судебных актов об отказе в удовлетворении административного иска	69	100,00

5. Нормативность актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: результаты анализа судебной аргументации

На основе анализа судебной аргументации можно реконструировать представление судов о таком правовом явлении, как АНС.

С точки зрения правоприменительной практики нормативные свойства рассматриваемые акты могут приобрести двумя путями: через волеизъявление властного органа, направленное на общее официальное толкование (разъяснение) действующего законодательства, либо через правоприменительную практику органов и организаций,

подведомственных субъекту, издавшему соответствующий акт (аргумент О3).

Общими для обоих видов актов можно назвать требования к субъекту, издающему оспариваемый акт, предполагаемые в решениях, но прямо сформулированные только в п. 3 Постановления № 50, предусматривающем издание их органами, обладающими властными полномочиями. Вместе с тем, для того чтобы оспариваемый акт мог быть признан корректным толкованием, орган, его издавший, также должен обладать определенными полномочиями по толкованию законодательства: они должны относиться к соответствующей отрасли законодательства (управления) (аргумент У3) и при этом не принадлежать какому-либо иному или вышестоящему органу власти (аргумент У4).

Признаки актов, нормативный характер которых основан на волеизъявлении властного органа, можно разделить на две группы:

- признаки, характеризующие *форму издания акта*; как следует из практики ВС РФ, оспариваемый акт должен быть подписан уполномоченным должностным лицом издающего его органа (аргумент О10), при этом органом власти должны быть совершены действия, направленные на доведение его содержания до широкого круга лиц; к таким действиям может быть отнесена официальная публикация акта или его доведение до сведения (направление на исполнение) нижестоящих правоприменительных органов (аргументы У1, О1); вопрос о том, в какой форме орган власти публикует акт, в судебной практике подробно не исследовался;
- признаки, характеризующие *содержание акта*; в АНС должны присутствовать предписания о правах и обязанностях персонально неопределенного круга лиц; при этом акт не должен быть актом казуального толкования, т.е. представлять собой ответ на индивидуальное обращения физического или юридического лица или органа исполнительной власти (аргумент О8); интерпретационный акт также должен иметь не рекомендательный, а обязательный характер (аргумент О5) и не быть обобщением более ранней практики (аргумент О4); содержание оспариваемого акта должно обладать некоторой интерпретационной новизной, т.е. оно должно отличаться от простого воспроизведения разъясняемого нормативного правового акта (аргументы О13, О14).

Вместе с тем двусмысленность формулировок, используемых судами для характеристики нормативности АНС, не позволяет четко провести различие между их нормативностью и нормативностью нормативных правовых актов, поскольку и те и другие содержат предписания о правах и обязанностях неопределенного круга лиц, что вносит неопределенность в содержание данного признака.

Признаки актов, приобретающих нормативные свойства путем фактического правоприменения, также можно разделить на две группы:

- признаки, характеризующие *действия* правоприменительных органов, из которых складывается практика; практика должна складываться из решений правоприменительного органа, следующих из положений оспариваемого акта, ее существование должно быть доказано административным истцом; решение, принятое в отношении самого административного истца, может быть таким доказательством (аргумент У2), однако неясно, может ли оно быть единственным доказательством, так как в некоторых случаях, по мнению судов, этого недостаточно (аргумент О6);
- признаки, характеризующие *убеждения* правоприменительных органов; практика ВС РФ предполагает, что отношения логического следования между положениями оспариваемого акта и решениями правоприменительных органов недостаточно для вывода о существовании правоприменительной практики — должны быть основания считать, что правоприменительные органы руководствовались именно оспариваемым актом (аргумент О7); можно предположить, что таким доказательством должна быть ссылка на оспариваемый акт в правоприменительном решении.

Ряд аргументов, встречающихся в судебной практике, не согласуется с выделенными нами признаками двух видов АНС, соответственно, данные аргументы не согласуются с теми аргументами, из которых мы вывели указанные признаки; в частности, к ним следует отнести аргумент О12 о несоответствии критериям нормативного правового акта, установленным действующим законодательством, что фактически стирает различие между нормативными правовыми актами и АНС.

6. Заключение: проблемы правоприменения и предлагаемые решения

6.1. Проблема неясности понятия актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

В ходе мониторингового исследования полное подтверждение нашла гипотеза о смешении в судебной практике понятий АНС и нормативно-правового акта. При обнаружении нормативных свойств интерпретационного акта суды квалифицируют его как нормативно-правовой акт, принятый с нарушением требований к форме и процедуре издания и/или с превышением полномочий принявшего его органа, при отсутствии нормативных свойств интерпретационный акт рассматривается судами как индивидуальный акт или акт казуального толкования (интерпретационный прецедент).

Очевидным решением представляется хотя бы минимальная корректировка конструкции ст. 217.1 КАС РФ — замена в п. 2 ч. 5 союза «и» союзом «или»: суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами *или* соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений. Такая новелла устранила бы несообразность, когда признание интерпретационным акта, разъяснения которого обладают нормативными свойствами и соответствуют действительному смыслу разъясняемых им положений, исключается из числа оснований для отказа в иске.

6.2. Проблема форм издания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

В практике ВС РФ оспариваемый акт признается обладающим нормативными свойствами в двух случаях: при наличии в нем прямо сформулированного предписания (императива), адресованного неопределенному кругу лиц; при обретении нормативных средств через фактическое правоприменение.

Проблема состоит в неопределенности того, как может быть сформулирован АНС, если не в форме предписания. Возможным решением представляется определение таких форм в КАС РФ и АПК РФ либо в разъяснениях ВС РФ.

6.3. Проблема уполномоченности издания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

В Постановлении № 50 признак принятия акта уполномоченным органом относится только к нормативным правовым актам (п. 2), однако в проанализированной нами судебной практике проблема компетенции органа, принявшего оспариваемый акт, не обходится стороной, при этом фактически оценивается только материальный, но не процедурный аспект компетенции.

Проблема состоит в неясности критериев оценки соответствующей компетенции при отсутствии прямого законодательного основания для такой оценки. Возможным решением может быть внесение в КАС РФ и АПК РФ положения о наличии полномочий принимать АНС в качестве основания оценки такого акта как юридически действительного.

6.4. Проблема доказательств существования правоприменительной практики

В п. 3 Постановления № 50 указывается, что использование оспариваемого акта в правоприменительной практике является одним из необходимых критериев его квалификации как обладающего нормативными свойствами. Вместе с тем в практике самого ВС РФ данный критерий становится уже не необходимым, а только достаточным.

Проблема состоит в неопределенности критериев выявления фактов, доказывающих существование соответствующей правоприменительной практики, в результате чего в судебной практике встречаются неоднозначные формулировки, ставящие под сомнение в качестве доказательства даже ссылку суда на оспариваемый акт при вынесении решения в отношении административного истца (что противоречит аргументу У2, также использовавшемуся ВС РФ).

Возможным решением представляется внесение в КАС РФ и АПК РФ правил, конкретизирующих факты, подлежащие доказыванию административным истцом. При этом к доказательствам существования практики применения оспариваемого акта во всяком случае должны быть отнесены ссылающиеся на него правоприменительные решения.

Список проанализированных актов

- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 02.07.2020 № АПЛ20-151.
- Решение ВС РФ от 23.06.2020 № АКПИ20-66.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 23.06.2020 № АПЛ20-127.
- Решение ВС РФ от 05.06.2020 № АКПИ20-217.
- Решение ВС РФ от 26.05.2020 № АКПИ20-168.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 21.05.2020 № АПЛ20-80.
- Решение ВС РФ от 14.05.2020 № АКПИ20-161.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 12.05.2020 № АПЛ20-78.
- Решение Астраханского областного суда от 28.04.2020 № За-189/2020.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 02.04.2020 № АПЛ20-40.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 19.03.2020 № АПЛ20-49.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 19.03.2020 № АПЛ20-26.
- Решение ВС РФ от 27.02.2020 № АКПИ19-985.
- Решение ВС РФ от 19.02.2020 № АКПИ19-935.
- Решение ВС РФ от 28.01.2020 № АКПИ19-952.
- Решение ВС РФ от 27.01.2020 № АКПИ19-922.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 14.01.2020 № АПЛ19-538.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 24.12.2019 № АПЛ19-465.
- Решение ВС РФ от 24.12.2019 № АКПИ19-871.
- Решение ВС РФ от 10.12.2019 № АКПИ19-774.
- Решение ВС РФ от 09.12.2019 № АКПИ19-798.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 28.11.2019 № АПЛ19-392.
- Решение ВС РФ от 21.10.2019 № АКПИ19-662.
- Решение ВС РФ от 17.09.2019 № АКПИ19-556.
- Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 11.09.2019 № 57-АПА19-6.
- Решение ВС РФ от 02.09.2019 № АКПИ19-507.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 27.08.2019 № АПЛ19-333.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 27.08.2019 № АПЛ19-307.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 22.08.2019 № АПЛ19-297.

- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 30.07.2019 № АПЛ19-259.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 25.07.2019 № АПЛ19-248.
- Решение ВС РФ от 04.07.2019 № АКПИ19-316.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 02.07.2019 № АПЛ19-216.
- Решение ВС РФ от 11.06.2019 № АКПИ19-305.
- Решение ВС РФ от 10.06.2019 № АКПИ19-296.
- Решение ВС РФ от 04.06.2019 № АКПИ19-231.
- Решение ВС РФ от 28.05.2019 № АКПИ19-188.
- Определение ВС РФ от 21.05.2019 № АКПИ19-207.
- Определение ВС РФ от 13.05.2019 № АКПИ19-153.
- Решение ВС РФ от 23.04.2019 № АКПИ19-112.
- Решение ВС РФ от 18.04.2019 № АКПИ19-115.
- Решение Белгородского областного суда от 08.04.2019 № 3А-54/2019~М-15/2019.
- Решение ВС РФ от 02.04.2019 № АКПИ19-4.
- Определение ВС РФ от 14.02.2019 № АКПИ19-54.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 22.01.2019 № АПЛ18-609.
- Постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 20.12.2018 № СИП-758/2017.
- Решение Сахалинского областного суда от 18.12.2018 № 3А-34/2018~М-63/2018.
- Решение ВС РФ от 25.10.2018 № АКПИ18-880.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 20.09.2018 № АПЛ18-361.
- Решение Суда по интеллектуальным правам от 14.09.2018 № СИП-758/2017.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 11.09.2018 № АПЛ18-350.
- Определение ВС РФ от 10.09.2018 № АКПИ18-683.
- Решение ВС РФ от 20.08.2018 № АКПИ18-629.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 14.08.2018 № АПЛ18-366.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 28.06.2018 № АПЛ18-213.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 28.06.2018 № АПЛ18-211.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 28.06.2018 № АПЛ18-203.
- Решение ВС РФ от 15.06.2018 № АКПИ18-367.
- Решение ВС РФ от 14.06.2018 № АКПИ18-393.
- Решение ВС РФ от 08.06.2018 № АКПИ18-273.
- Решение ВС РФ от 08.06.2018 № АКПИ18-331.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 07.06.2018 № АПЛ18-188.
- Определение ВС РФ от 04.06.2018 № АКПИ18-316.

- Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам
ВС РФ от 16.05.2018 № 14-АПГ18-3.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 12.04.2018
№ АПЛ18-87.
- Решение ВС РФ от 15.03.2018 № АКПИ17-1162.
- Решение ВС РФ от 14.03.2018 № АКПИ17-1155.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 06.03.2018
№ АПЛ18-18.
- Решение ВС РФ от 06.03.2018 № АКПИ17-1154.
- Решение ВС РФ от 26.02.2018 № АКПИ17-1109.
- Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам
ВС РФ от 14.02.2018 № 77-АПГ17-6.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 06.02.2018
№ АПЛ17-520.
- Решение ВС РФ от 12.01.2018 № АКПИ17-989.
- Решение ВС РФ от 27.11.2017 № АКПИ17-892.
- Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам
ВС РФ от 16.11.2017 № 48-АПГ17-14.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 14.11.2017
№ АПЛ17-373.
- Решение Воронежского областного суда от 13.11.2017 № 3а-672/2017.
- Решение ВС РФ от 07.11.2017 № АКПИ17-836.
- Решение ВС РФ от 26.10.2017 № АКПИ17-729.
- Решение Липецкого областного суда от 19.10.2017 № 3а-32/2017.
- Решение ВС РФ от 24.07.2017 № АКПИ17-441.
- Решение Челябинского областного суда от 29.06.2017 № 3а-181/2017.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 11.04.2017
№ АПЛ17-46.
- Решение ВС РФ от 09.02.2017 № АКПИ16-1287.
- Решение ВС РФ от 12.12.2016 № АКПИ16-1067.
- Решение ВС РФ от 05.12.2016 № АКПИ16-1012.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 29.11.2016
№ АПЛ16-490.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 29.11.2016
№ АПЛ16-489.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 10.11.2016
№ АПЛ16-470.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 10.11.2016
№ АПЛ16-462.
- Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 15.09.2016
№ АПЛ16-360.
- Решение ВС РФ от 29.08.2016 № АКПИ16-592.
- Решение ВС РФ от 22.08.2016 № АКПИ16-574.
- Решение ВС РФ от 18.08.2016 № АКПИ16-546.
- Решение ВС РФ от 11.08.2016 № АКПИ16-560.
- Решение ВС РФ от 02.08.2016 № АКПИ16-486.

Решение ВС РФ от 20.06.2016 № АКПИ16-435.

Решение ВС РФ от 16.06.2016 № АКПИ16-427.

Решение ВС РФ от 10.06.2016 № АКПИ16-384.

Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 12.05.2016
№ АПЛ16-124.

Решение ВС РФ от 11.04.2016 № АКПИ16-53.

Решение ВС РФ от 01.02.2016 № АКПИ15-1383.