

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА НЕНОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

***Аннотация:** В статье автор рассматривает и анализирует понятие, сущность и основные признаки и ненормативного правового акта.*

***Annotation:** In this article the author examines and analyzes the concept and essence of the essential features and normative legal act.*

***Аннотация:** Макалада автор ченемдик эмес укуктук актынын тушунугун, маңызын негизги белгилерин карап чыгып баа берет жана ана-лиздейт.*

***Негизги сөздөр:** Ченемдик укуктук акт, ченемдик эмес укуктук акт, укук ченемдери.*

***Ключевые слова:** Нормативно правовой акт, ненормативные правовые акты, нормы права.*

***Keywords:** Normative legal act, non-normative legal acts, the rule of law.*

Нормы п.2 статьи 260 ГПК КР указывают на возможность оспаривания в межрайонном суде ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.[1] Вместе с тем понятие и признаки ненормативного правового акта, как предмета оспаривания в суде, в гражданском процессуальном кодексе не раскрываются. Отсутствуют по данному вопросу и официальные разъяснения Пленума Верховного суда.

В связи с этим при рассмотрении судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов у органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих функции публичного управления (далее - административно-публичные органы), и их должностных лиц, нередко возникают сложности, связанные с квалификацией оспариваемых документов, исходящих от названных органов и должностных лиц, в качестве ненормативных правовых актов.

В общей теории права и науке административного права понятие «ненормативный правовой акт» не используется и не раскрывается. Юридическая наука оперирует таким общим понятием, как «правовой акт». При этом все правовые акты подразделяются учеными-правоведами на две большие группы: нормативные, содержащие нормы права, и ненормативные, акты применения норм права (правоприменительные акты), не содержащие правовых норм.

Итак, можно прийти к выводу, под правовым актом нормативного (ненормативного) характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц.

В целом же определение нормативного правового акта, содержащееся в Законе «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики», содержит в себе основные признаки, которыми нормативные акты отличаются от ненормативных. [2]

Из данного определения вытекает, что нормативный правовой акт должен, прежде всего, содержать правовые нормы, которые устанавливают общеобязательные предписания (правила поведения), являются постоянными или временными, и предназначены для многократного применения.

Что же касается ненормативных актов, то самым общим образом сущность ненормативного правового акта определена в его названии «ненормативный», т.е. это такой правовой акт, который не содержит перечисленных признаков нормативного акта. Исходя из этого, возможно в первом приближении отграничить нормативный акт от ненормативного. Ненормативные (правоприменительные) акты носят *индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер* и принимаются в основном по

организационно-распорядительным вопросам (например, о назначении на должность, о присвоении звания и т.д.).

Законодательство Кыргызской Республики не содержит в себе определения понятия «ненормативные акты». Вместе с тем его анализ позволяет выделить признаки ненормативных актов. К ним можно отнести следующее:

а) Ненормативный правовой акт представляет собой волеизъявление государственного органа, органа местного самоуправления, их должностного лица, принимаемого в силу своей компетенции и в пределах своих полномочий, направленное не на установление норм права, а на их применение в конкретных фактических ситуациях, возникающих в рамках соответствующих правоотношений. Иными словами, ненормативный правовой акт не содержит норм права, т.е. общеобязательных правил поведения, действующих в отношении неопределенного круга субъектов и подлежащих многократной реализации при возникновении регулируемых ими типичных фактических ситуаций, а является актом применения таких норм, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами, и издается (принимается) с целью властного обеспечения их реального действия[3].

б) Ненормативный правовой акт - это властное волевое решение, которое может быть принято только административно-публичным органом (его должностным лицом) и только по вопросам: отнесенным к его компетенции. В связи с этим не могут быть квалифицированы в качестве ненормативных правовых актов решения органов управления хозяйствующих субъектов и иных организаций, в том числе государственных и муниципальных учреждений, не являющихся субъектами, наделенными внешними публичными полномочиями. Иначе говоря, акты юридических лиц, не относящихся к органам государственной власти или органам местного самоуправления, а также акты их должностных лиц не являются ненормативными правовыми актами, которые могут обжаловаться в суд в порядке главы 26 ГПК КР.

Последнее замечание сделано потому, что судебная практика показывает о возможности возбуждения и рассмотрения административных дел по заявлениям об обжаловании актов некоторых хозяйствующих субъектов (коммерческих организаций), имеющих право заключать публичные договора в порядке ст.386 ГК КР. Например, АО Северэлектро, АО Бишкектепловость, АО Кыргыз-газ и т.п.

Так, например в межрайонном суде рассматривалось дело по иску АО «Северэлектро» о признании недействительным приказа «Северэлек-тро» как ненормативный акт. Однако Верховным судом было отказано в принятии заявления так, как данное дело не является административным делом.

в) Ненормативный правовой акт по содержанию всегда представляет собой властное волевое решение, административно государственного органа, органа местного самоуправления их должностного лица и является императивным актом, влекущее юридически значимые последствия, то есть они несут в себе обязательные предписания, как для неопределенного и/или определенного круга лиц, регулируемых данным актом отношений. Это означает, что в качестве ненормативного правового акта не может рассматриваться какой-либо официальный документ, исходящий от административно государственного органа, органа местного самоуправления их должностного лица и не содержащий властного решения, влекущего юридически значимые последствия для указанных лиц. Например, не являются ненормативными правовыми актами различные процессуальные и правоустанавливающие документы, в частности, протоколы, акты проверок, рапорты, свидетельства, справки, которые лишь фиксируют определенные юридические факты, несут в себе определенную информацию, но не содержат властных решений в отношении каких-либо лиц, а *постановление районной государственной администрации о выделении какому-либо гражданину земельного участка для строительства ненормативного жилого дома является ненормативным актом.*

г) ненормативные акты являются правовыми актами, то есть служат юридическими фактами либо основаниями для возникновения юридического факта по возникновению, изменению или прекращению общественных отношений в сфере государственного

управления, местного самоуправления. Иначе говоря, данные акты влекут за собой юридические последствия для конкретного адресата, в отношении которого он принимался.

д) ненормативные акты принимаются на основании и во исполнение нормативных правовых актов, то есть, носят подзаконный характер. Они должны соответствовать нормативным правовым актам, не могут им противоречить или расширительно их толковать.[4]

е) Ненормативный правовой акт - это односторонне властное волевое решение административно-публичного органа (должностного лица), т.е. решение, принимаемое им по собственной воле, без какого-либо предварительного согласия тех лиц, в отношении которых это решение принимается. Вместе с тем такой характер ненормативных правовых актов не означает, что они могут приниматься (издаваться) соответствующими органами и должностными лицами только по собственной инициативе. Инициатива принятия (издания) того или иного ненормативного правового акта может принадлежать также физическому лицу или организации, заинтересованным в принятии (издании) этого акта. Например, по инициативе и на основании обращений заинтересованных лиц соответствующими органами принимаются решения о назначении пенсии, о выдаче лицензий, о предоставлении земельных участков и т.п. В то же время ненормативные правовые акты могут издаваться (приниматься) компетентными административно-публичными органами и их должностными лицами и по собственной инициативе.

ж) Ненормативный правовой акт - это публично-властное решение административного органа, выраженное в определенной официально-документальной форме. Иными словами, властные решения, составляющие содержание ненормативных правовых актов, должны содержаться на определенных материальных носителях информации, предусмотренных действующим законодательством в качестве официальных форм выражения и закрепления этих решений, доведения их до сведения заинтересованных лиц. Ненормативные правовые акты, в частности, выражаются в форме официальных документов: решений, постановлений, распоряжений, приказов, предписаний и т.д.

В связи с этим необходимо различать ненормативные правовые акты, **во-первых**, от актов коммерческих организаций, заключающих публичные договора, **во-вторых**, от иных юридически значимых документов, которые составляются при исполнении установленных законом функций органами государственной власти, органами местного самоуправления и особенно их должностными лицами в виде всевозможных справок, рапортов, протоколов, служебных записок и т.п. Эти документы, исходящие от государственных органов и органов местного самоуправления, сами по себе не создают и не могут создавать основания для возникновения у лиц, в отношении которых они принимались, каких либо прав и обязанностей. Они не носят властных предписаний, а имеют характер констатации какого-либо фактического обстоятельства.

Необходимо отметить, что нормативные акты устанавливают обязательные правила поведения для неопределенного круга лиц, рассчитаны на многократное применение, отрицательные последствия принятия нормативного акта, противоречащего требованиям права, неизмеримо возрастают по сравнению с принятием такого же ненормативного (ненормативного) акта.

Ненормативные акты оформляются распоряжениями или приказами, которые не являются нормативными. Ненормативный акт принимается определенным органом исполнительной власти и местного самоуправления в целях применения закона или подзаконного нормативного правового акта для решения вопросов, касающихся конкретных физических или юридических лиц, а также персонала органа исполнительной власти и местного самоуправления путем установления, прекращения или изменения прав и обязанностей этих субъектов. По содержанию ненормативные акты являются исполнительными и распорядительными, так как создают определенные обязанности для конкретных лиц, которые должны обеспечить исполнение предписаний.

Нормативные и ненормативные административные акты (далее по тексту) различаются не только по содержанию, *но и по порядку их принятия, регистрации, опубликования.*

Во первых, ненормативный административный акт принимается односторонне и в отличие от нормативных административных актов признак односторонности актов ненормативного характера относится в полном объеме.

Обратимся к порядку принятия ненормативного (индивидуального) административного акта (далее по тексту) и особенностям судебного контроля.

Ненормативный административный акт считается правомерным, если соблюдена процедура его принятия. При этом процедура принятия нормативного акта коренным образом отличается от порядка принятия ненормативного акта. Выше я указывала, требования принятия нормативного акта полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила в ведении нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования, то очевидно, что аналогичные требования должны быть исследованы применительно к индивидуальным (ненормативным) административным актам. Эти требования подобно требованиям к нормативным административным актам следует разграничить применительно к актам управления ненормативного характера.

Здесь надо отметить, что отдельные ученые предлагают в отношении ненормативных административных актов предусмотреть наличие правовых и неправовых требований. К правовой относятся требования к порядку издания таких актов, их форме, содержанию и т.д., то есть требования, влияющие на правомерность ненормативных административных актов. Вторая группа требований, вне правовой, включает в себя требования о присвоении акту соответствующего номера, о направлении его копии в вышестоящий орган исполнительной власти или местного самоуправления.

Незаконность оспариваемых ненормативных актов означает лишь существенное несоблюдение установленного порядка принятия данных актов. В то же время, что значит «несущественное нарушение» ни судебной практикой, ни законодателем не определяется. Прежде исследования порядка принятия ненормативных административных актов, считаю, необходимо предложить в проекте кодекса «административного судопроизводства» требований к процедуре и содержанию таких актов. До тех пор, пока такой законодательный акт не принят, полагаем, необходимо исходить из того, что любое нарушение процедуры принятия ненормативного административного акта должно вытекать в признание данного акта неправомерным. В противном случае возникает вопрос о смысле установления правил, нарушение которых допускается.

Во вторых, следующая особенность ненормативного акта состоит в его отсутствии четко установленной законодательством формы ненормативных административных актов, и этот факт, считаю не может считаться положительным моментом, поскольку оказывает непосредственное влияние на качество подготовленных ненормативных административных актов. Как правило, органами исполнительной власти и местного самоуправления используются такие формы ненормативных административных актов, как приказ, постановление, распоряжение, решение и т.д.

В этой связи автор предлагает включить эти понятия и формы как ненормативный акт в «кодексе административного судопроизводства», в отдельных разделах, посвященных административным актам необходимо предусмотреть виды, порядок принятия, включая подготовку, особенности опубликования и вступления в силу ненормативных административных актов.

Во-первых, разновидности форм таких актов не сведены воедино ни в одном нормативном правовом акте, они разрозненно закреплены в отдельных нормативных правовых актах. Например, ст. 594 КобАО предусматривает обжалование производства по делу об административном правонарушении форму ненормативного акта как постановление или протокол, ст. 119 Земельного кодекса предусматривает форму как решение, ст. 146-147 Налогового кодекса предусматривает форму обжалования ненормативного акта как решение и т.д.

Следующей проблемой является, то что законодатель не устанавливает единые сроки обжалования ненормативных актов в административном порядке и в судебном, в то время как срок обжалования в суд всех ненормативных актов составляет 3 месяца со дня, со дня

получения копии акта государственного органа, органа местного самоуправления, их должностных лиц либо со дня, когда заявитель узнал о вынесении данного акта. (ст.263 ГПК КР)

При анализе данного вопроса имеется целый ряд особенностей, на рассмотрении которых хотелось бы более подробно остановиться.

Так, ст. 147 Налогового кодекса предусматривает жалобу налогоплательщика на решение органов налоговой службы подается, в уполномоченный налоговый орган, в административном порядке, в течение 30 календарных дней со дня, следующего за днем вручения налогоплательщику данного решения.

А если жалобу возвратили по разным причинам, то налогоплательщик, после устранения причин, явившихся поводом для возврата его жалобы, обязан повторно направить жалобу в уполномоченный налоговый орган в течение 10 дней, следующих за днем получения возвращенной жалобы.

А если налогоплательщик, не согласен с решением налогового органа то вправе обжаловать это решение в судебном порядке по общим правилам гражданского судопроизводства с особенностями, установленными для административных дел.

Так, п.3 ст. 14 закона "Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике" предусматривает обжалование постановления судебного исполнителя вышестоящему судебному исполнителю или и в суд *в течение десяти дней* с момента ознакомления с ним или получения уведомления о его вынесении, т.е здесь единый срок и для обжалования в административном и в судебном порядке.

Далее, Земельный кодекс Кыргызской Республики не предусматривает административного обжалования, п.2 ст.119 Земельного кодекса Кыргызской Республики предусматривает административный спор связанные с разрешением земельных споров, связанных с предоставлением, изъятием и прекращением права на земельный участок, только в судебном порядке в течении трех месяцев с момента нарушения законных прав и интересов.

В соответствии со ст. 405 Трудового кодекса Кыргызской Республики, предусматривает срок обжалование решений государственных инспекторов труда в течении 10 дней, соответствующему руководителю по подчиненности, главному государственному инспектору труда Кыргызской Республики и (или) в судебном порядке. Решения главного государственного инспектора труда Кыргызской Республики могут быть обжалованы в судебном порядке.

Автор считает, в проекте кодекса «Административного судопроизводства» обозначить единый *срок административного порядка обжалования* всех ненормативных актов и установить его 30 дней с даты получения акта или с даты когда стало известно о нарушении своих законных прав и интересов. Считаю, этот срок отвечает признакам быстроты и экономичности и целесообразности.

Также, считаю *срок судебного обжалования* для всех ненормативных актов также необходимо унифицировать и предусмотреть единый срок. В этой связи, считаю, целесообразным будет установить единый срок три месяца.

Подытоживая автор, считает в проекте кодекса «Административного судопроизводства» следует предусмотреть понятие ненормативного акта, единые правила подготовки и принятия ненормативных административных актов, их формы и виды, четко соотнося их друг с другом, а также общие положения о порядке их предъявления и единый срок устранения выявленных нарушений.

На основании вышеизложенного сформулируем понятие ненормативного правового акта.

Ненормативный правовой акт представляет собой выраженное в определенной форме властное, не содержащее норм права, акт административно государственного органа и/или органа местного самоуправления и их должностных лиц, принятое на основании нормативного правового акта и в пределах компетенции государственного органа и/или органа местного самоуправления, направленное на реализации правовых норм в отношении определенного (не определенного) круга лиц и для совершения определенных действий.

Безусловно, предполагается, что ненормативный административный акт обоснован до тех пор, пока в судебном порядке не будет доказано иное. В то же время, не всегда данный акт действительно обоснован до того, как у лица, имеющего право обжалования, возникнут сомнения в его обоснованности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики // от 29 декабря 1999 г. с последующими изменениями.
2. Закон «О нормативно правовых актах» от 20 июля 2009 года № 241
3. П.И. Кононов "Научные статьи ученых по проблемам административной юстиции и административного судопроизводства"
4. Научно-практический комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Кыргызской Республики. Бишкек 2011.