

УДК 347.188: 316.462

**Коренькова Т.В.**

*Московский государственный областной университет*

**ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ АКТОВ  
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИХ МЕСТО  
В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ**

**T. Korenkova**

*Moscow State Regional University*

**LEGAL FEATURES OF PUBLIC AUTHORITIES ACTS AND  
THEIR PLACE IN CIVIL LAW LEGAL FACTS SYSTEM**

*Аннотация.* В статье раскрываются правовые особенности актов органов публичной власти, с точки зрения функциональной составляющей, которые являются основаниями для возникновения правоотношений, если могут оказывать воздействие на неопределенный круг лиц. В основе исследования лежит анализ актов органов публичной власти, которые адресованы конкретным лицам и направлены на установление, изменение или прекращение конкретных гражданских правоотношений и имеют силу юридических фактов. Проведя анализ, автор пришел к выводу, что нормативный акт — это результат правотворческой деятельности компетентных органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, содержащий общеобязательные правила поведения (нормы), которые не персонифицированы, а адресованы неопределенному кругу лиц, рассчитаны на постоянное или длительное применение.

*Ключевые слова:* акт органов публичной власти, гражданские правоотношения, нормативный правовой акт, ненормативный правовой акт.

*Abstract.* This article considers the functional component of public authorities' legal acts which are capable of creating legal relationships in case of affecting an uncertain circle of persons. The research is based on the analysis of public authorities' acts addressed to concrete persons and directed at establishing, changing or terminating certain civil legal relationships and are valid legal facts. Having carried out the analysis, the author comes to a conclusion that the statutory act is a result of legislative activity of competent bodies, government officials and local government. It contains obligatory rules of behavior (norms) which are not personified and addressed to an uncertain circle of persons and aims at constant or long application.

*Key words:* public authorities' act, civil legal relationships, standard legal act, non-standard legal act.

Акт органа публичной власти (в ст. 8, 12, 13 ГК РФ они названы актами государственных органов и органов местного самоуправления) традиционно признается юридическим фактом, непосредственно воздействующим на движение гражданского правоотношения. Акты органов публичной власти, с точки зрения функциональной составляющей, являются основаниями для возникновения правоотношений, если могут оказывать воздействие на неопределенный круг лиц. Поэтому норма права, содержащаяся в акте органа публичной власти, выступает в качестве одной из общих юридических предпосылок возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений» [2, 194]. Вместе с тем сами по себе, то есть автономно, акты органов публичной власти влекут только изменение или прекращение гражданского правоотношения, а основанием возникновения правоотношения служат иные юридические факты, на основании и во исполнение которых принимаются данные акты. Например, решение о реквизиции прекращает право собственности (ст. 242 ГК РФ). Данное положение подтверждено и судебной практикой, в частности, Федеральный арбитражный

суд Московского округа постановил, что прекращение права собственности помимо воли собственника не допускается, кроме обращения взыскания по обязательствам, отчуждения имущества, которое не может принадлежать данному собственнику в силу закона, реквизиции и конфискации [10].

Акты органов публичной власти, которые адресованы конкретным лицам и направлены на установление, изменение или прекращение конкретных гражданских правоотношений, имеют силу юридических фактов. Именно эти — ненормативные — акты государственных органов и органов местного самоуправления названы публичными актами, а не административными [12, 43-56].

Следует разграничивать терминологическое значение следующих дефиниций. Нормативный акт, — если акты государственных органов и органов местного самоуправления носят нормативный характер, то есть содержат в себе общие правила поведения граждан и организаций, они юридическими фактами не являются, так как издание такого акта «не приводит к возникновению конкретных правоотношений, а ограничивается лишь формулированием условий, при наступлении которых правоотношения могут возникнуть» [2, 27].

Ненормативный акт (объект нашего исследования), — то есть юридический факт и элемент регулирования имущественных отношений в гражданско-правовой сфере. Несмотря на, казалось бы, явный акцент регулирования актами органов публичной власти имущественных отношений, все же, утверждать, что они не порождают одновременно и определенные административные правоотношения, не представляется возможным. И — собственно административный акт. В п. 2 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 27.04.1993 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» [8, 134-150] сказано, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного са-

моуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. Под правовым актом индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц [7].

Верховный суд РФ подтвердил подход к определению нормативного правового акта в утвержденном Постановлением Президиума Верховного суда РФ от 07.06.2006 Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года [9]. Одновременно, полагаем необходимым привести и позицию, изложенную в Постановлении от 11.11.1996 № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации»: «в юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение». Таким образом, нормативный акт — это результат правотворческой деятельности компетентных органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, содержащий общеобязательные правила поведения (нормы), которые не персонифицированы, а адресованы неопределенному кругу лиц, рассчитаны на постоянное или длительное применение. А вот термин ненормативный акт — это такой правовой акт, который не содержит перечисленных признаков нормативного акта, то есть ненормативный (правоприменительный) акт содержит «ограниченные во времени конкретные предписания, адресованные определенным субъектам».

Анализируя точки зрения ученых, предположительно следует выделить ряд признаков ненормативных актов. Во-первых, ненормативный правовой акт носит индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер [11, 24]. Во-вторых, ненормативный акт является нормоприменительным документом (правоприменительным актом, актом применения права), определяемым как юридический документ должностного лица, «изданный на основании юридических фактов и юридических норм, определяющий права, обязанности и меру юридической ответственности конкретных лиц» [14, 388]. В-третьих, ненормативный акт представляет собой документ, являющийся результатом не нормотворческой (по установлению юридических норм), а нормоприменительной (по применению юридических норм) деятельности органа исполнительной власти, т. е. «властно-организационной деятельности должностного лица, обеспечивающего в конкретных жизненных случаях реализацию юридических норм» [14, 143]. А.В. Мицкевич отметил, что ненормативному акту не свойственны признаки нормативности [6: 42, 54].

На основании этого мы можем констатировать тот факт, что в доктрине гражданского права существует теория [5, 158], согласно которой сделка, а именно решение определенного органа, признается так называемым ненормативным актом. Именно такая трактовка природы этого юридического факта представляется наиболее верной. Поэтому совершенно очевидно, что юридические факты, именуемые в ст. 8 ГК РФ основаниями возникновения гражданских прав и обязанностей, вправе образовывать самостоятельную группу административных и судебных актов. В-четвертых, ненормативный акт, являясь основанием возникновения гражданских правоотношений, «позволяет» муниципальным органам реализовывать права в сфере регулирования хозяйственной деятельности различных субъектов. В-пятых, ненормативные акты могут не только издаваться соответствующими органами публичной власти, но и быть отмененными ими (в

качестве повода для отмены ранее принятого ненормативного акта могут выступать два обстоятельства: изменение фактических обстоятельств, послуживших причиной для издания первичного акта, или изменение законодательства, во исполнение которого выносился первичный акт [13, 21-24]).

Основные затруднения, связанные с дифференциацией нормативных и ненормативных актов органов публичной власти объясняются прежде всего, тем что предписания, содержащиеся в актах, могут иметь как нормативный, так и ненормативный характер. Целесообразно, таким образом, разграничивать нормативные и ненормативные правовые акты органов публичной власти по признакам времени, пространства и по кругу лиц. Нормативные акты не ограничиваются по обозначенным нами признакам. Е.А. Сухановым отмечается, что рыночные отношения «...не исключают, а предполагают определенное государственное (публично-правовое) регулирование экономики в установленных законом формах и пределах, учитывающее, однако, то обстоятельство, что предпринимательская деятельность по своей сути предполагает главенствующую роль частноправовых, а не публично-правовых подходов» [1, 21]. Полагаем целесообразным согласиться с указанным подходом. Отношения, возникающие между органом публичной власти в процессе регулирования отношений, являются отношениями власти-подчинения и имеют сугубо административную природу. Следовательно, к данному виду правоотношений, являющихся по своей правовой природе административными, не могут быть применены положения ст. 422 ГК РФ с учетом п. 3 ст. 2 ГК РФ, при условии, если иное не предусмотрено законодательством. Однако, как только речь идет о регулировании имущественных отношений, основанием возникновения которых могут становиться акты органа публичной власти, можно констатировать наличие частноправового элемента механизма регулирования имущественных отношений. При помощи вынесения актов органов публичной власти

нередко реализуются императивные предписания, обязывающие к принятию однозначного решения, и в этом случае правоприменение ограничивается пассивным проведением в жизнь воли законодателя, «поскольку возможности правоприменителя жестко детерминированы содержанием нормы» [2, 196].

Когда применяемая норма права дает возможность публичному органу избрать один из допускаемых нормой вариантов решения, этот орган обладает некоторой свободой усмотрения, но в целом он связан обязанностью осуществить стандартное волеизъявление по вопросу его компетенции.

Таким образом, на основании изложенного мы пришли к следующим основным выводам. Следует выделить ряд признаков, характеризующих акты органов публичной власти. Во-первых, это так называемые односторонние действия. К тому же есть определенное различие в способности издавать публичные акты (компетенция, которая может ограничиваться распоряжениями определенного рода в каждом самостоятельном учреждении) и совершать частные акты (дееспособность) [3, 204-205].

Во-вторых, учреждаются для исполнения обязанностей законодательного характера. В-третьих, соответствуют компетенции и объему полномочий, предоставленных органу, издающему данный акт. В-четвертых, влекут только изменение или прекращение гражданского правоотношения. В-пятых, формальная составляющая имеет принципиальное значение. В работе нами доказана гражданско-правовая природа таких юридических фактов, как акты органов публичной власти и судебные решения. Обоснована позиция, согласно которой следует различать нормативные и ненормативные акты (как содержащие «ограниченные во времени конкретные предписания, адресованные определенным субъектам») как элементы системы юридических фактов отраслевой направленности; также уточнено значение судебных решений относительно природы их возникновения и возможности становиться регуляторами имущественных отношений.

#### Литература:

1. Гражданское право: Учебник / под ред. Е.А. Суханова. 3-е изд. М.: Бек, 2004. 235 с.
2. Иоффе О.С. Советское гражданское право. М.: Юрид. лит., 1967. 314 с.
3. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. М.: Юридический центр Пресс, 2003. 156 с.
4. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1958. 218 с.
5. Ломакин Д.В. Очерки теории акционерного права и практика применения акционерного законодательства. М.: Издательство «Статут», 2005. 322 с.
6. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М.: Юрид. лит., 1967. 334 с.
7. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 15. 25.01.2003.
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.1993 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» // Сборник постановлений Пленума Верховного суда РФ 1961 — 1993, М.: «Юридическая литература», 1994. 396 с.
9. Постановление Президиума Верховного суда РФ от 07.06.2006, утвердившее Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года // СПС КонсультантПлюс.
10. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 26.11.2002 № КГ-А41/7879-02 // СПС КонсультантПлюс.
11. Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных отношений // Российская юстиция. 2003. № 6.
12. Рожкова М.А. Юридические факты в гражданском праве // Хозяйство и право. 2006. Приложение к № 7.
13. Соловьев С.Г., Лукьянов В.А. Муниципальный правовой акт: проблемные вопросы теории и практики // Современное право. 2007. № 7.
14. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М.: Инфра-М, 2002. 256 с.