

Научная статья

УДК 340.130.5, 340.132

К ВОПРОСУ ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ СИЛЕ РЕКОМЕНДАТЕЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Никонова Наталия Николаевна, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета, Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь, nikonovanat.npr@mail.ru

Аннотация

В статье исследуется вопрос обязательной силы рекомендательных правовых актов. Уже в самих определениях, представляемых в литературе, отражена неоднозначность юридической роли такого рода актов, поскольку их необязательность является лишь предположительной. Неоднозначность правового статуса рекомендательных актов в статье связывается, в том числе, с нетипичным характером правовых норм, которые там формулируются. Трудности оценки статуса рекомендательных актов иллюстрируются на примере конкретных нормативных документов, причём как внутренних, так и международных. В частности, затрагивается проблема рекомендательного законодательного акта. Анализируются также методические рекомендации, одни из которых носят характер обязательных, а другие – необязательных. Рассматривается и статус рекомендательного акта индивидуального характера, который не относится к нормативным и является необязательным. На основе анализа рекомендательные нормативные акты делятся автором на две категории: являющиеся рекомендательными и де-юре, и де-факто, а также являющиеся де-юре рекомендательными, а де-факто – обязательными. С учётом этого обосновывается условность феномена рекомендательного нормативного акта. В результате в статье выдвигается предложение о целесообразности отказа от использования понятия рекомендаций применительно к тем нормативным актам, которые де-факто принимаются как обязательные.

Ключевые слова: инструкция, нормативный правовой акт, обязательный правовой акт, рекомендательный законодательный акт, рекомендательный правовой акт, рекомендации, указания.

Статья поступила в редакцию 14.05.2025, одобрена после рецензирования 11.06.2025, принята к публикации 14.06.2025.

Original article

ON THE ISSUE OF MANDATORY VALIDITY OF RECOMMENDATORY LEGAL ACTS

Natalia Nikonova, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Procedure and Labor Law of the Law Faculty, Belarusian State University, Minsk, Belarus

Abstract

The article examines the issue of mandatory force of recommendatory legal acts. Already in the definitions presented in the literature, the ambiguity of the legal role of such acts is reflected, since their non-binding nature is only assumed. The ambiguity of the legal status of recommendation acts in the article is associated, among other things, with the atypical nature of the legal norms that are formulated there. The difficulties of assessing the status of recommendatory acts are illustrated by the example of specific regulatory documents, both domestic and international. In particular, the issue of a recommendatory legislative act is addressed. Methodological recommendations are also analyzed, some of which are mandatory, while others are optional. It also considers the status of an individual recommendation act, which is not considered normative and is optional. Based on the analysis, the author divides recommended regulations into two categories: those that are both de jure and de facto recommended, as well as those that are de jure recommended and de facto mandatory. With this in mind, the conditionality of the phenomenon of a recommendation

normative act is justified. As a result, the article puts forward a proposal on the expediency of refusing to use the concept of recommendations in relation to those normative acts that are de facto accepted as mandatory.

Keywords: instruction, normative legal act, mandatory legal act, recommendation legislative act, recommendation legal act, recommendations, instructions.

Введение

Принято считать, что любой правовой акт, содержащий нормы поведения, именуемый, соответственно, нормативным, является обязательным для исполнения (соблюдения), по крайней мере, для тех субъектов, на которых он ориентирован. Неисполнение или несоблюдение норм обязательного (обязывающего) нормативного правового акта (НПА), как правило, чревато применением мер юридической ответственности, которая, в зависимости от тех или иных обстоятельств, может быть гражданско-правовой, административной, уголовной, дисциплинарной.

Феномен правовых актов, которые содержат нормы рекомендательного характера и, зачастую, именуются именно рекомендациями, вносит определённые трудности в понимание самой природы НПА и в решение вопроса о его обязательности. Являясь по своему характеру нормативным (хотя нормативность и может ставиться под сомнение), рекомендательный правовой акт нередко способен ввести в заблуждение субъекта правоприменения, особенно в условиях отсутствия упоминания о нем в законе. Следовательно, его природу и юридическое значение необходимо уточнить именно в аспекте необязательности (обязательности).

Основная часть

В литературе высказывается множество различных мнений относительно сущности и специфики рекомендательных правовых актов. И стоит сразу признать, что большинство позиций в данной статье отразить будет невозможно, но некоторые из них, в целом дающие представление об исследуемой проблеме,

раскрыты будут. Интерес представляет, в частности, мнение профессора Р.Б. Головкина и А.С. Мельникова, указывающих на то, что нормы, содержащиеся в рекомендациях, являются необязательными лишь предположительно и могут реализовываться не в виде исполнения, а в форме использования. Хотя, по их же замечанию, такая ситуация не совсем очевидна [6, с. 127]. В целом такой взгляд на рекомендации обоснован, в том числе, в силу неоднозначности их правового статуса. То есть предположительная необязательность означает, что нельзя исключить и обязательность норм, которые представлены в рекомендациях.

Исключительно важной особенностью правовых актов рекомендательного характера является их нормативность, по крайней мере, применительно ко многим случаям. Но реализация рекомендательных актов (исполнение, применение), как отмечается в литературе, не обеспечена требованием обязательности. Хотя это не исключает, что, например, государственные рекомендации вполне конкретные правовые последствия влекут [9, с. 18]. Исходя из такого взгляда, крайне сложно сформировать представление о том, что же действительно представляют собой рекомендации, носящие нормативный характер.

Трудности в оценке правового значения рекомендаций в рассматриваемом в контексте нормативного регулирования в значительной степени обусловлены нетипичным характером содержащихся в них правовых норм [7, с. 12]. Конечно, нетипичность правовых норм может характеризоваться по-разному, особенно учитывая разнообразие самих рекомендательных правовых актов и многообразие представленных в них норм. Даже само наличие обязывающей нормы в акте, заглавие (наименование) которого даёт основания предполагать его рекомендательность, уже можно считать нетипичным. То есть сама по себе обязывающая норма в рекомендательном нормативном акте нетипична при ее рассмотрении с теоретических позиций; в практическом же аспекте такой подход вполне типичен.

Учитывая сказанное, порой сложно однозначно ответить на вопрос о том обязательны ли конкретные рекомендательные нормы и рекомендательный акт в целом.

В современной литературе вопрос о том, как же следует расценивать правовую природу и юридическую силу НПА, именуемого рекомендательным, решается неоднозначно. Есть авторы, полагающие, что именуемый рекомендательным НПА обязательным не является. Их позицию пытаются опровергнуть те, кто рассматривают любые НПА в качестве обязательных для исполнения. Эти позиции будет более уместно рассмотреть после изучения некоторых практических примеров.

Далее нельзя не обратить внимание на ряд НПА, именуемых рекомендациями, которые имеют весьма важное для правового регулирования определенных общественных отношений значение. Например, интересно Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 13.05.1995 «О рекомендательном законодательном акте "О нормативных правовых актах государств-участников СНГ"» [1]. Оно, безусловно, имеет характер обязательного акта. Однако сама формулировка «рекомендательный законодательный акт» содержит в себе определённый парадокс. Принято считать, что закон (законодательный акт) – это исключительно нормативный обязательный документ. Здесь же говорится о нем в контексте рекомендаций. Конечно, такой случай даёт повод усомниться и в том, что сам закон (законодательный акт) может рассматриваться только в контексте обязательных правовых норм, ведь, учитывая данный документ, законодательный акт может быть как обязательным, так и рекомендательным. В то же время указанный акт вполне вписывается в систему международных источников права, поскольку в его рамках принимается акт, который рекомендует странам-участницам определённые подходы к решению тех или иных проблем правового характера, но на законодательном уровне.

Следует сосредоточить внимание и на Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [2], предусматривающем две категории рекомендательных правовых актов применительно именно к сфере регламентируемого контроля (надзора). Ст. 51 упоминает методические рекомендации по проведению самообследования и подготовке декларации соблюдения обязательных требований, имеющие цель оказать именно методическую помощь [4]. Они ни к чему не обязывают соответствующих субъектов. Однако их можно считать нормативными.

Ст. 52 указанного Закона упоминает «разъяснения и рекомендации, полученные контролируемым лицом в ходе профилактического визита», носящие, согласно той же норме, рекомендательный характер. Это рекомендации, не имеющие статуса норм в силу их адресности.

Ст. 90 рассматриваемого Закона наделяет инспектора правом выдать рекомендации по соблюдению обязательных требований. Очевидно, таковые обязательными не являются. Однако сложно представить, как именно без их исполнения подконтрольный субъект сможет обеспечить соблюдение обязательных требований.

Принципиально иной юридический статус имеют Методические рекомендации Минкультуры по разработке научно-проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия [3], в п. 1.3 которых недвусмысленно указывается, что они именно «подлежат применению», а в материалах судебной практики этот же акт характеризуется как обязательный к применению [5]. Поэтому совершенно обоснованно в литературе [6, с. 128] многие акты ведомственного нормотворчества наделяются свойством императивности.

Особо стоит сказать и о тех актах рекомендательного характера, которые регламентируют порядок выполнения научно-исследовательских работ в рамках учебной деятельности. К такой категории актов относятся разного рода

методические рекомендации, разрабатываемые в образовательных, научных и прочих подобных организациях, рассматриваемые в качестве обязательных при проведении соответствующих исследований. Несоблюдение такого рода документов чревато весьма негативными последствиями, в числе которых, в частности, незачёт работы, возврат исследования на доработку с выдвиганием требования привести исследование в соответствие с методическими рекомендациями. Отсюда следует вполне закономерный вывод о том, что определённые нормативные документы, именуемые рекомендациями де-юре, носят вполне конкретный не рекомендательный, а императивный характер де-факто.

Таким образом, НПА, являющиеся формально рекомендательными, условно могут быть подразделены на две группы, с учетом их фактической правовой силы: к первой группе могут быть отнесены те из них, которые являются рекомендательными и де-юре, и де-факто; ко второй – те, которые де-юре являются рекомендательными, а де-факто – обязательными. Отсюда можно сделать вывод о неоднозначности самого феномена рекомендательного НПА.

Конечно же такое деление произведено без учёта фактической спорности многих нормативных документов, именуемых рекомендациями, статус которых не вполне определён и может, зачастую, оспариваться в рамках судебных разбирательств. В любом случае фактическая обязательность отдельных нормативных актов, именуемых формально рекомендательными, сомнений не вызывает, особенно с учётом наличия прямых указаний на обязательность, а также с учётом использования в тексте таких слов, как «должен», «обязан», «следует» и пр., отражающих долженствование.

Наиболее убедительным и даже бесспорным подтверждением проблемности такого вопроса являются методические или иные рекомендации для выполнения работ, в том числе научных, которые де-факто рассматриваются в качестве обязательных. Это означает, что феномен рекомендательного НПА во многом является условным. Поэтому, учитывая сложившуюся практику

правового регулирования, вопрос об обязательности (императивности) или рекомендательности того или иного акта надлежит решать исходя из того, что само наименование акта свидетельствует о его характере лишь условно. По крайней мере, это справедливо применительно к рекомендациям (методическим и т.п.).

Вообще в литературе юридические рекомендации характеризуются весьма широко, как акты, выражающие волю управомоченных на то лиц, содержащие предложения, советы, указания, адресованные субъектам определённых юридических взаимосвязей и вызывающие юридические последствия в виде установления, изменения, прекращения правоотношений [6, с. 131]. Но опять же указанные характеристики условны, особенно если их рассматривать в комплексе. Так, в одном акте, формально именуемом рекомендациями, могут содержаться не обязательные предложения, рекомендации, в том время как в другом – обязывающие указания.

В одновременном упоминании предложений, советов, указаний выражается вся парадоксальность рекомендательных правовых актов. То есть они могут содержать как необязательные, так и обязательные к исполнению нормы, причем общеобязательность может колебаться от минимальной до высокой степени, близкой к императивной, выражающейся в форме запретов, ограничений или обязанностей [8, с. 211].

Заключение

Вопрос статуса рекомендательных правовых актов остаётся открыт, а значит, остаётся и потребность в принятии мер по его скорейшему разрешению.

Автору видится необходимость пересмотра сложившегося подхода, предполагающего именование фактически обязательных НПА рекомендациями. Субъекту нормативно-правового регулирования целесообразно отказаться от использования такого понятия, как «рекомендации» применительно к тем НПА, которые разрабатываются в качестве обязательных для исполнения. Думается,

что такого рода НПА должны именоваться иначе, в частности, инструкциями, указаниями и т.п., но не рекомендациями.

Такой подход нормативно закреплён может быть в любых актах, в соответствии с которыми (во исполнение которых) принимаются те или иные рекомендации.

Реализация данного подхода способна исключить заблуждение субъектов правоприменительной деятельности при решении тех или иных проблем практического характера, когда возникают (могут возникнуть) сомнения о том, подлежит ли конкретный документ обязательному применению.

Список литературы

1. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 13.05.1995 «О рекомендательном законодательном акте "О нормативных правовых актах государств-участников СНГ"» // Информационный бюллетень. Межпарл.Ассамблея государств-участников СНГ. 1995. № 8.
2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.
3. Методические рекомендации по разработке научно-проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (Письмо Минкультуры России от 16.10.2015 № 338-01-39-ГП) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Методические рекомендации по проведению самообследования и подготовке декларации соблюдения обязательных требований (утв. Руководителем Федеральной службы по надзору в сфере транспорта 21.03.2022) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов «Кодекс». Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/351295571?section=text> (дата обращения: 08.04.2025).

5. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 24.01.2020 по делу № А40-198728/2019 // Архив решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Режим доступа: <https://sudrf.cntd.ru/document/564225050> (дата обращения: 08.04.2025).
6. Головкин Р.Б., Мельников А.С. Юридические рекомендации как способ правового регулирования общественных отношений // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 4 (45). С. 127–132.
7. Кожевников В.В. О рекомендательных нормах права // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2021. Т. 18, № 4. С. 5–18.
8. Косых А.А. Правовой феномен «рекомендация»: понятие и роль в правовом регулировании общественных отношений // Вестник Воронежского института ФСИИ России. 2024. № 2. С. 208–214.
9. Ноздрачев А.Ф. Государственные рекомендации: значение, правовая природа и современная практика применения // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18, № 4. С. 16–29.

References

1. Postanovlenie Mezhpaplamentskoj Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG ot 13.05.1995 «O rekomendatel`nom zakonodatel`nom akte O normativny`x pravovy`x akтах gosudarstv-uchastnikov SNG» // Informacionny`j byulleten`. Mezhpaplam. Assambleya gosudarstv-uchastnikov SNG. 1995. № 8.
2. Federal`ny`j zakon ot 31.07.2020 № 248-FZ (red. ot 28.12.2024) «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal`nom kontrole v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel`stva RF. 2020. № 31 (ch. I). St. 5007.
3. Metodicheskie rekomendacii po razrabotke nauchno-proektnoj dokumentacii na provedenie rabot po soxraneniyu ob`ektov kul`turnogo naslediya (pamyatnikov istorii i kul`tury`) narodov Rossijskoj Federacii (Pis`mo Minkul`tury` Rossii ot 16.10.2015 № 338-01-39-GP) // SPS «Konsul`tantPlyus».

4. Metodicheskie rekomendacii po provedeniyu samoobsledovaniya i podgotovke deklaracii soblyudeniya obyazatel'ny`x trebovanij (utv. Rukovoditelem Federal'noj sluzhby` po nadzoru v sfere transporta 21.03.2022) // E`lektronny`j fond pravovy`x i normativno-texnicheskix dokumentov «Kodeks». Rezhim dostupa: <https://docs.cntd.ru/document/351295571?section=text> (data obrashheniya: 08.04.2025).
5. Reshenie Arbitrazhnogo suda g. Moskvy` ot 24.01.2020 po delu № A40-198728/2019 // Arxiv reshenij arbitrazhny`x sudov i sudov obshhej yurisdikcii. Rezhim dostupa: <https://sudrf.cntd.ru/document/564225050> (data obrashheniya: 08.04.2025).
6. Golovkin R.B., Mel'nikov A.S. Yuridicheskie rekomendacii kak sposob pravovogo regulirovaniya obshhestvenny`x otnoshenij // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. 2017. № 4 (45). S. 127–132.
7. Kozhevnikov V.V. O rekomendatel'ny`x normax prava // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo. 2021. T. 18, № 4. S. 5–18.
8. Kosy`x A.A. Pravovoj fenomen «rekomendaciya»: ponyatie i rol` v pravovom regulirovanii obshhestvenny`x otnoshenij // Vestnik Voronezhskogo instituta FSIN Rossii. 2024. № 2. S. 208–214.
9. Nozdrachev A.F. Gosudarstvenny`e rekomendacii: znachenie, pravovaya priroda i sovremennaya praktika primeneniya // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2022. T. 18, № 4. S. 16–29.