

Сухова Надежда Ивановна,
кандидат юридических наук,
доцент Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
Suhova Nadegda Ivanovna,
candidate of juridical sciences,
associate professor Saratov State Law Academy, Saratov
sukhova777@yandex.ru

**ОБЯЗЫВАЮЩИЕ ПРЕДПИСАНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ДЕЙСТВИЯ**

**OBLIGATE REGULATIONS:
THE PROBLEM OF NEUTRALIZING THE ACTION**

Основная цель, поставленная автором в статье, сводилась к оценке состояния правового регулирования и причин появления дефектных правовых норм, одной из разновидностей которых выступают неисполнимые нормы. Анализ специальной литературы и содержания нормативных правовых актов, формально-юридические средства проведения исследования позволили выявить особенности неисполнимых норм среди иных, имеющих дефекты реализации и сформулировать вывод об основных ошибках при правотворчестве, ведущих к нейтрализации действия норм, содержащих обязывающее предписание.

The main goal of the author in the article, was limited to the assessment of legal regulation, and the causes of defective legal norms, one of the varieties which are unenforceable juridical rules. The analysis of the special literature and normative legal acts of the content, the formal legal means of carrying out researches have allowed to reveal features of unenforceable norms among other defective operation, and to conclude about the major mistakes in law-making, leading to the neutralization of the operation of the rules containing a obligate order.

Норма права, обязывающее предписание, дефектные правовые нормы, правовое регулирование, механизм реализации правовых норм, нейтрализация действия нормативных предписаний.

Rule of law, obligate regulations, the defective legal rules, legal regulation, mechanism of legal norms implementation, the neutralization of the normative requirements action.

Объективно стремительное развитие общественных отношений, отставание за ним по известным причинам права, системность последнего, масса факторов субъективного характера, имеющие место, как в процессе создания правовых норм, так и в процессе их реализации, объясняют многие дефектные состояния правового регулирования. Будучи изученными и весьма предсказуемыми, ряд из них весьма успешно преодолевается с помощью различных правовых средств, позволяющих достигать цели правовой регламентации. Однако, осадок и негативное припоминание сбоев в ее процессе остается, становясь аргументами наличия не справляющихся со своим предназначением нормативных предписаний.

Надо отметить, что все варианты определения правил поведения, не способствующих реализации цели правового регулирования, вполне можно объединить в группу дефектных правовых предписаний. Будучи носи-

телями изъянов, вызванных различными причинами, все они имеют одну общую черту – снижают эффективность правового регулирования, сами, являясь неэффективными или мало эффективными.

Обозначаются такие нормативные предписания по-разному: как недействующие нормы, «мертвые» нормы, неистинные предписания, трудно реализуемые ввиду отсутствия механизма их реализации, необеспеченные в своей реализации, неприменимые и др. Перечень дефектных правовых предписаний дополняют неисполнимые нормы, наименование которых все чаще встречается в работах, посвященных изучению различных сторон юридической практики, демонстрирующей сбои в правовом регулировании, и проявляющей дефекты правовых норм, ставящей задачи по выработке мер, способствующих сокращению их числа и минимизации негативного влияния. Неисполнимые нормы, их свойства и значение имеют отличия от иных разновидностей дефектных норм, которые автор предлагает рассмотреть в данной рукописи и связывает с ними особенности реализации, учет которых будет действенным средством предотвращения их появления в системе права.

Первое, что следует сказать о неисполнимых нормах, особенность предписания, содержащегося в них – они обязывают субъекта отношений совершить необходимое действие или воздержаться от его совершения. Кстати говоря, обязывающим предписаниям принадлежит роль обеспечить развитие отношений, которые могут представлять либо предмет публичного, либо частного интереса, в зависимости от сферы их возникновения и существования¹. Несколько примеров из практики правового сопровождения решения социальных проблем свидетельствует об этом. Так, например, одним из недавних мероприятий по упрощению разрешения споров явилось закрепление возможности проведения примирительной процедуры – медиации. Несмотря на распространенность указанной процедуры в правовых системах западных стран и на накопленный опыт, в условиях отечественной правовой практики она приживается не так легко. И видимо, должен пройти не один год, чтобы система медиации заработала. Однако обращает на себя внимание то, что ее *развитие и распространение* ставится, в частности, в зависимость от *исполнения обязанности* судьями, рассматривающими спор, объяснять сторонам их право на возможность разрешения их спора в рамках примирительной процедуры и существо последней.

Или, усиление борьбы с коррупционными проявлениями в сфере государственной службы сопровождается появлением ряда обязывающих предписаний, включенных в нормативные акты впервые: обязательное проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, обязанность государственных служащих предоставления деклараций о доходах и расходах членов их семей и ряд других.

В силу особенности характера правового предписания обязывающих норм, последние реализуются в форме исполнения, которая предполагает либо активный, либо пассивный вариант поведения обязанного лица. Фор-

¹ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования. М., 1966. С. 23–28.

ма реализации права уже указывает на то, что неисполнимые нормы могут быть только обязывающими, в это определение не может входить ряд иных дефектных норм.

Второе. Появление неисполнимых норм, как и иных дефектных, вызвано отсутствием процедур, продуманного и работающего механизма реализации обязывающего предписания.

Чаще всего в современной юридической науке и практике о механизме реализации норм права говорят, когда исследуют управомочивающие предписания, что вполне объяснимо общей тенденцией признания прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью. Отмечается, что одной из первоочередных проблем построения правового государства является отсутствие налаженного механизма, обеспечивающего не только реализацию прав человека, но и их защиты, о чем упоминалось выше. И очень редко говорят о механизме реализации обязанностей гражданина, возможно потому, что обязанностей не так много и они не высшая ценность. Тем не менее, обязывающие предписания так же, как и управомочивающие, нуждаются в механизме реализации, отсутствие которого становится причиной неисполнения правовых норм и сбоев в правовом регулировании и развитии общественных отношений.

Если не вдаваться в более мелкие подробности механизма использования права (а именно совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих организационных, нормативно-правовых и других способов материального, процессуального, принудительного, стимулирующего характера), т. е. реализации управомочивающего предписания, то он весьма прост: либо пассивное поведение лица, не связанное ни с каким с заявлением разного рода притязаний. Механизм здесь состоит в «ничего неделании» носителя права. Когда же он заявил о своих намерениях, в механизме должна присутствовать обязанность контрагента, которая и является обеспечивающим средством в механизме реализации права.

Механизм реализации обязывающего предписания, даже без учета подробностей, выглядит сложнее. Правда, необходимо отметить, что исполнение обязанности субъектом правоотношения в пассивной форме происходит², если можно выразиться упрощенно (например, когда обязанная сторона гражданского правоотношения обязана не препятствовать носителю субъективного права пользоваться каким-либо благом). Когда обязывающее предписание сконструировано так, что для его исполнения требуется совершение активных действий, в механизме его реализации необходимо, как ни странно право, имеющее отлаженный механизм реализации. Получается, что обязанность в активной форме может быть реализована через право обязанного ли-

² См.: Колодуб Г.В. Проблема соотношения правовых категорий (явлений) «исполнение гражданско-правовой обязанности», «исполнение гражданско-правового обязательства» и «исполнение договора» // Юрист. 2013. № 24. С. 38–43. Так, в сфере гражданского права со времени римского права и на протяжении развития отечественной цивилистики обязанность отождествлялась с деяниями (активного или пассивного характера), формирующими определенное поведение конкретного и имеющими направленность на достижение желаемого формально-юридического и фактического результата.

ца, которое обеспечивается обязанностью другого лица. Цепочка реализации обязанности выглядит следующим образом:

Обязанность, подлежащая исполнению → право носителя обязанности (со своим механизмом реализации) → обязанность другого лица → ответственность за неисполнение обязанности первого обязанного лица

Чтобы сказанное пояснить на примере, обратимся к практике функционирования органов местного самоуправления, в частности, к осуществлению ими полномочий, переданных органами государственной власти. По действующему законодательству каждое переданное полномочие должно быть обеспечено необходимым и достаточным объемом материальных средств, выделяющихся из бюджета уровня, соответствующего уровню органов государственной власти, передающих полномочия³. В этом случае обязанность органом местного самоуправления может быть исполнена надлежащим образом, если у него есть право пользоваться материальными средствами. Отсутствие последних и нарушение законодательства, предусматривающего правила наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями – основная проблема взаимоотношения муниципальной и государственной властей.

Еще пример. В соответствии со ст.ст. 137, 145 Жилищного кодекса РФ на общем собрании членов ТСЖ утверждаются годовой план содержания и ремонта общего имущества, а также смета доходов и расходов на год, а на ее основании – размер платежей и взносов для каждого собственника помещения в соответствии с его долей в праве общей собственности на общее имущество. Расходы на содержание и ремонт общего имущества определяются годовым планом работ, при составлении последнего и перечня мероприятий по содержанию и ремонту общего имущества управляющей организацией, возможны просчеты, ошибки и пр. Рост расходов на запланированные мероприятия, необходимость выполнить обязательные мероприятия, не включенные в годовой план по той или иной причине, что обуславливает недостаток финансирования ТСЖ, не являются поводом для невыполнения таких мероприятий и не снимают с ТСЖ ответственности за их невыполнение⁴. У ТСЖ нет права корректировать составленный план и конкретные мероприятия. Даже, если общее собрание постановило, что собственники помещений не будут оплачивать необходимые ремонтные работы, ТСЖ все обязано их выполнить, вернее, не выполнить, поскольку исполнение затруднено.

Укажем, что среди возможных и имеющих место ошибок при конструировании обязывающих предписаний, впоследствии делающих их неисполнимыми, – не только нарушение правил юридической техники, касающихся текстуального выражения, но и отсутствие продуманного механизма реализации рассматриваемых предписаний, в котором, как бы странно не звучало, одним из элементов должно быть право обязанного субъекта.

³ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс]. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 20.04.2016 г.).

⁴ См.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2013 № 17АП-9615/2013-АК // СПС «КонсультантПлюс».