

РУКОВОДСТВО КАК НОВЫЙ ВИД НОРМАТИВНОГО АКТА

© 2023 г. Г. П. Ивлиев^{1, *}, Ж. И. Шевырева^{2, **}

¹Евразийское патентное ведомство, г. Москва

²Роспатент, г. Москва

*E-mail: law.digitaleconomy@gmail.com

**E-mail: rospat145@rupto.ru

Поступила в редакцию 27.01.2023 г.

Аннотация. По мнению авторов статьи, в сфере интеллектуальной собственности представляется целесообразным использовать термин «руководство» как более устоявшийся в отечественной и мировой практике. Подобный термин будет наиболее понятным для заявителей, что важно в условиях современных интеграционных процессов и сохраняющегося на высоком уровне количества подаваемых иностранными лицами заявок.

Ключевые слова: руководство, нормативный акт, интеллектуальная собственность.

Цитирование: Ивлиев Г.П., Шевырева Ж.И. Руководство как новый вид нормативного акта // Государство и право. 2023. № 7. С. 174–177.

DOI: 10.31857/S102694520026754-0

THE MANUAL AS A NEW TYPE OF REGULATORY ACT

© 2023 G. P. Ivliev^{1, *}, Zh. I. Shevyreva^{2, **}

¹Eurasian Patent Office, Moscow

²Rospatent, Moscow

*E-mail: law.digitaleconomy@gmail.com

**E-mail: rospat145@rupto.ru

Received 27.01.2023

Abstract. According to the authors of the article, in the field of intellectual property, it seems appropriate to use the term “management” as more established in domestic and world practice. Such a term will be the most understandable for applicants, which is important in the conditions of modern integration processes and the number of applications submitted by foreign persons remaining at a high level.

Key words: management, regulatory act, intellectual property.

For citation: Ivliev, G.P., Shevyreva, Zh. I. (2023). The manual as a new type of regulatory act // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 7, pp. 174–177.

Зачастую для единообразного применения законодательных актов требуется дополнительная информация. Участники правоотношений вынуждены прибегать к различным информационным материалам. Заявители, которые обращаются за государственными услугами, должны иметь возможность самостоятельно получить подробную информацию о порядке их предоставления.

Государственные услуги в сфере интеллектуальной собственности, в особенности те, которые связаны с государственной регистрацией результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, отличаются сложностью. Это связано с тем, что по заявке проводится экспертиза и, в частности, оценка охраноспособности заявляемого объекта по различным критериям, в том числе

путем его сопоставления с объектами, имеющими приоритет. Все это обуславливает сложность административных процедур и использование определенных методик при проведении экспертизы по заявке.

На протяжении длительного времени формировалась практика разработки и утверждения Федеральной службой по интеллектуальной собственности (Роспатентом)¹ руководств и методических рекомендаций по вопросам, связанным с предоставлением государственных услуг. Такой подход в сфере интеллектуальной собственности не является исключительным и уникальным. Руководства (Guidelines) утверждаются международными организациями, осуществляющими регистрацию объектов интеллектуальной собственности.

Например, Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС) утверждено Руководство по проведению международного поиска и предварительной экспертизы в соответствии с Договором о патентной кооперации от 19 июня 1970 г.² Ведомство Европейского Союза по интеллектуальной собственности издало Руководство по экспертизе товарных знаков ЕС и Руководство по экспертизе зарегистрированных промышленных образцов ЕС³. На сайте Европейского патентного ведомства размещено Руководство по экспертизе в Европейском патентном ведомстве⁴.

Ряд руководств и пособий, переведенных на английский язык, опубликованы патентными ведомствами Германии⁵ и Японии⁶. На сайте ВОИС приведен перечень⁷, включающий руководства и пособия (guidelines and manuals), изданные тремя международными и 45 национальными ведомствами по интеллектуальной собственности. В числе указанных ведомств Евразийское патентное ведомство, а также национальные ведомства Великобритании, Израиля, Индии, КНР, Кореи, США, Франции, Швейцарии и Швеции.

В США и ЕС руководства (guidelines) признаются обязательными актами в отличие от актов законодательства, которые обеспечиваются принудительной силой⁸. Они применяются не только в сфере интеллектуальной собственности, но и в других сферах. В качестве примера можно привести утвержденное Генеральным директором Европейской комиссии по вопросам здравоохранения и защиты интересов потребителей Руководство по лучшим практикам производства медицинских товаров для применения в здравоохранении и ветеринарии⁹, во введении

к которому отмечается, что оно регулярно редактируется для того, чтобы отразить лучшие практики, которые постоянно совершенствуются.

Можно также привести примеры руководств, принятых на национальном уровне: Административное руководство по трансфертному ценообразованию, принятое Министерством финансов Германии¹⁰, Руководство по содействию государственным и частным организациям в предотвращении и выявлении коррупции, лоббирования, вымогательства со стороны должностных лиц, незаконного проявления предпочтений, хищения государственных средств и фаворитизма, разработанное Антикоррупционным агентством Франции¹¹, Руководство по представлению документов в систему электронной подачи Верховного суда США¹². Все перечисленные акты не являются законодательными и носят рекомендательный характер.

В отличие от других нормативных актов, которые могут быть приняты только с соблюдением определенных процедур, руководства являются более гибким инструментом, поскольку могут регулярно обновляться и дополняться с учетом развития правоприменительной практики. Кроме того, руководства предполагают использование понятного для заявителя языка, а также могут содержать инфографику, в то время как к структуре и стилистике общепринятых нормативных актов применяются определенные требования, что лишает разработчика возможности упрощать лексические конструкции и использовать поясняющие графические материалы.

В зарубежной литературе руководства характеризуются как документы, которые принимаются во внимание постольку, поскольку они делают закон более доступным для понимания, подготовлены лицами, обладающими специальными знаниями, содержат результаты высококачественных исследований, а также предоставляют те пояснения, которые отсутствуют в обязательных для исполнения актах. При этом руководства могут не признаваться нормативными правовыми актами, но, поскольку они указывают на оптимальные решения, позволяют совершенствовать правоприменение и предостерегают от правовых ошибок, они играют важную роль¹³. Руководства позволяют применять нормы исходя из необходимости установления баланса интересов участников регулируемых отношений.

Практика принятия официальных разъяснений по вопросам применения законодательства распространена и в Российской Федерации. Еще в советской литературе отмечалось, что официальное разъяснение — это свойство процесса правового регулирования в целом¹⁴.

В настоящее время действует ряд приказов Минобороны России, утверждающих руководства. При этом одни из них прошли государственную регистрацию в Министерстве

¹ См.: Указ Президента РФ от 24.05.2011 г. № 673 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности» // СЗ РФ. 2011. № 22, ст. 3155; постановление Правительства РФ от 21.03.2012 г. № 218 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности» // СЗ РФ. 2012. № 14, ст. 1627.

² См.: URL: <https://www.wipo.int/export/sites/www/pct/en/texts/pdf/ispe.pdf>

³ См.: URL: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/guidelines>

⁴ См.: URL: <https://www.epo.org/law-practice/legal-texts/guidelines.html>

⁵ См.: URL: https://www.dpma.de/english/our_office/law/index.html

⁶ https://www.jpo.go.jp/e/system/laws/rule/guideline/patent/tukujitu_kijun/index.html; https://www.jpo.go.jp/e/system/laws/rule/guideline/design/shinsa_kijun/index.html; <https://www.jpo.go.jp/e/system/laws/rule/guideline/trademark/kijun/index.html>

⁷ См.: URL: <https://www.wipo.int/patents/en/guidelines.html>

⁸ См.: *Bart Covert*. Laws, Regulations, Guidances, Guidelines and Best Practices. URL: <https://www.c3isolutions.com/blog/laws-regulations-guidances-guidelines-and-best-practices/>

⁹ См.: URL: https://ec.europa.eu/health/documents/eudralex/vol-4_en

¹⁰ См.: URL: <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2021/08/tnf-germany-new-administrative-guidelines-for-transfer-pricing.html>

¹¹ См.: URL: https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/French_Anticorruption_Agency_Guidelines.pdf

¹² См.: URL: <https://www.supremecourt.gov/filingandrules/Electronic-FilingGuidelines.pdf>

¹³ См.: *Allan Norman*. When is guidance 'statutory' and does it matter? URL: <https://localgovernmentlawyer.co.uk/governance/314-governance-a-risk-articles/16316-when-is-guidance-statutory-and-does-it-matter>

¹⁴ См.: *Черданцев А. Ф.* Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права. Свердловск, 1974. С. 15.

юстиции РФ¹⁵, в то время как государственная регистрация других подобных приказов не осуществлялась¹⁶. Наряду с руководствами федеральными органами исполнительной власти также утверждаются методические рекомендации, информационные письма и иные виды разъяснений. При этом так же, как и руководства, некоторые из них не проходили государственную регистрацию в Минюсте России¹⁷, в то время как другие прошли такую государственную регистрацию¹⁸.

Наличие действующих руководств и методических рекомендаций, не прошедших процедуру государственной регистрации, объясняется тем, что утверждающие их приказы не являются нормативными правовыми актами, соответственно, на них не распространяется установленный Правительством РФ порядок государственной регистрации¹⁹.

В советский период развития права интеллектуальной собственности (тогда изобретательского права) руководства разрабатывались Государственным комитетом СССР по делам изобретений и открытий. Одним из последних было Руководство по методике предварительной и государственной научно-технической экспертизы изобретений. Положения этого руководства формировали практику применения Положения об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 21 августа 1973 г.²⁰

Однако, несмотря на обширную практику разработки таких документов в СССР и принятия подобных приказов в Российской Федерации, в законодательстве отсутствуют положения, объясняющие их правовую природу.

В частности, к указанным выше приказам неприменимо понятие «актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Так, п. 2 ч. 5 ст. 195¹ АПК РФ и п. 1 ч. 5 ст. 217¹ Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» предусмотрено, что акт, обладающий нормативными свойствами, — это акт, который устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Поскольку, как было указано ранее, руководства и методические рекомендации не являются обязательными для неопределенного круга лиц, признать их актами, обладающими нормативными свойствами, не представляется

возможным. Как было отмечено Пленумом Верховного Суда РФ в одном из постановлений²¹, признаком нормативного правового акта является наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. В доктрине под нормой права традиционно понимается общеобязательное, формально определенное правило поведения, установленное либо санкционированное государством и направленное на урегулирование общественных отношений²².

Руководства и методические рекомендации не содержат норм права, в силу чего их не представляется возможным рассматривать в качестве актов, обладающих нормативными свойствами. Это подтверждается судебной практикой. Так, в Апелляционном определении Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 12 мая 2016 г. № АПЛ16-124 указано, что нижестоящий суд верно отказал в удовлетворении иска об оспаривании акта Минфина России в части, поскольку «оспариваемое положение представляет собой разъяснение, фактически не имеющее нормативного содержания и не выходящее за рамки адекватной интерпретации положений налогового законодательства».

Таким образом, предполагается вывод о правомерности принятия федеральными органами исполнительной власти актов, содержащих необязательные разъяснения законодательства. Как отмечается в научной литературе, «в ситуациях действительных и мнимых пробелов в праве, неопределенности в нормативно-правовых актах право на издание “квазинормативных актов” не дает публичным органам больших полномочий, чем это предусмотрено Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством»²³. Акты, содержащие разъяснения законодательства, позволяют «применять действующие правовые нормы в соответствии с их содержанием и смыслом, приданным им законодателем»²⁴.

Вместе с тем приходится констатировать, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормативные правовые акты, определяющие статус руководств и методических рекомендаций как рекомендательных актов, содержащих официальные разъяснения по вопросам применения законодательства для неопределенного круга лиц. Это порождает спорные ситуации. Так, на основании представления Минюста России Министром России был отменен приказ от 31 июля 2014 г. № 411/пр «Об утверждении примерных условий договора управления многоквартирным домом и методических рекомендаций по порядку организации и проведению общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах». Предписание Минюста России основано на том, что

¹⁵ См., напр.: приказ Министра обороны РФ от 17.05.2007 г. № 185 «О мерах по выполнению в Вооруженных Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 г. № 333», которым утверждено Руководство по организации проведения военных сборов в Вооруженных Силах Российской Федерации.

¹⁶ См., напр.: приказ Министра обороны РФ от 26.01.2000 г. № 50 «Об утверждении Руководства по профессиональному психологическому отбору в Вооруженных Силах Российской Федерации».

¹⁷ См., напр.: приказ Минфина России от 21.03.2000 г. № 29н «Об утверждении Методических рекомендаций по раскрытию информации о прибыли, приходящейся на одну акцию», Информационное письмо ФСТ от 13.05.2005 г. № СН-2410/14 «О порядке представления материалов для утверждения платы за присоединение».

¹⁸ См., напр.: приказ Федеральной антимонопольной службы от 29.08.2017 г. № 1135/17 «Об утверждении методических указаний по определению размера платы за технологическое присоединение к электрическим сетям».

¹⁹ См.: Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009).

²⁰ См.: СП СССР. 1973. № 19, ст. 109.

²¹ См.: пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Росс. газ. 2019. 15 янв.

²² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. М., 2004. С. 132.

²³ Селивановский И.С. Акты, обладающие нормативными свойствами: благо или ошибка правового регулирования (признание «квазинормативных» актов в правовой системе России) // Юридическая мысль. 2018. № 5 (109). С. 55–61.

²⁴ Толкачев Н.К. Судебное оспаривание актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Судья. 2018. № 1.

приказ принят Минюстом России за пределами компетенции и содержит нормативные предписания. Приказ об отмене указанного приказа оспорен гражданином Б. в судебном порядке. Решением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 5 октября 2020 г. № АКПИ 20-510 в удовлетворении требования отказано, поскольку приказ об отмене приказа «не содержит положений, оказывающих общерегулирующее воздействие на отношения», «не вводит нового правового регулирования, не изменяет и не прекращает действия иных нормативных правовых актов». Представляется, что имеет место противоречие в квалификации актов Минюстра России, которое дано Минюстом России и судом. С точки зрения Минюста России приказ носил нормативный характер, поскольку содержал предписания. Придерживаясь данной позиции, следовало бы заключить, что и приказ об отмене приказа обладает нормативными свойствами, поскольку изменяет действие нормативного правового акта, тем самым изменяя ранее существовавшее регулирование общественных отношений. Однако в мотивировочной части решения Верховного Суда РФ содержится иная позиция.

Проблема разграничения нормативных правовых актов побуждает юристов поднимать вопрос о целесообразности совершенствования законодательства²⁵. Представляется, что в законодательстве целесообразно предусмотреть положения, которые разграничили бы нормативные правовые акты, с одной стороны, и рекомендации, с другой стороны, однозначно определили бы полномочия государственных органов принимать рекомендации и процедуру их принятия, а также указывали бы на правовую природу таких актов, как разъяснений, не относящихся к нормативным правовым актам.

* * *

Изложенное диктуется потребностью в содействии неопределенному кругу лиц в применении законодательства с тем, чтобы, в частности, снизить количество ошибок в документах, представляемых в органы, предоставляющие государственные услуги, и, соответственно, временные издержки. При этом, на наш взгляд, могут использоваться различные наименования разъяснений (рекомендации, методические рекомендации, информационные письма, руководства). В сфере интеллектуальной собственности представляется целесообразным использовать термин «руководство» как более устоявшийся в отечественной и мировой практике. Подобный термин будет наиболее понятным для заявителей, что важно в условиях современных интеграционных процессов и сохраняющегося на высоком уровне количества подаваемых иностранными лицами заявок.

Сведения об авторах

ИВЛИЕВ Григорий Петрович — кандидат юридических наук, президент Евразийского патентного ведомства; 109012 г. Москва, Малый Черкасский пер., д. 2

ШЕВЫРЕВА Жанна Игоревна — начальник отдела Роспатента; 125993 г. Москва, Бережковская наб., д. 30, корп. 1

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. М., 2004. С. 132.
2. Петрова Т.Э., Беляева О.В. Проблемы дефектности правовых актов органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6.
3. Селивановский И.С. Акты, обладающие нормативными свойствами: благо или ошибка правового регулирования (признание «квазинормативных» актов в правовой системе России) // Юридическая мысль. 2018. № 5 (109). С. 55–61.
4. Толкачев Н.К. Судебное оспаривание актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Судья. 2018. № 1.
5. Черданцев А.Ф. Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права. Свердловск, 1974. С. 15.
6. Allan Norman. When is guidance 'statutory' and does it matter? URL: <https://localgovernmentlawyer.co.uk/governance/314-governance-a-risk-articles/16316-when-is-guidance-statutory-and-does-it-matter>
7. Bart Cobert. Laws, Regulations, Guidances, Guidelines and Best Practices. URL: <https://www.c3isolutions.com/blog/laws-regulations-guidances-guidelines-and-best-practices/>

REFERENCES

1. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Theory of state and law: textbook. M., 2004. P. 132 (in Russ.).
2. Petrova T.E., Belyaeva O.V. Problems of defectiveness of legal acts of local self-government bodies // State power and local self-government. 2019. No. 6 (in Russ.).
3. Selivanovsky I.S. Acts having normative properties: the benefit or error of legal regulation (recognition of "quasi-normative" acts in the legal system of Russia) // Legal Thought. 2018. No. 5 (109). P. 55–61 (in Russ.).
4. Tolkahev N.K. Judicial challenge of acts containing explanations of legislation and having normative properties // Judge. 2018. No. 1 (in Russ.).
5. Cherdantsev A.F. Legal regulation and concretization of law // Application of Soviet law. Sverdlovsk, 1974. P. 15 (in Russ.).
6. Allan Norman. When is guidance 'statutory' and does it matter? URL: <https://localgovernmentlawyer.co.uk/governance/314-governance-a-risk-articles/16316-when-is-guidance-statutory-and-does-it-matter>
7. Bart Cobert. Laws, Regulations, Guidances, Guidelines and Best Practices. URL: <https://www.c3isolutions.com/blog/laws-regulations-guidances-guidelines-and-best-practices/>

Authors' information

IVLIEV Grigory P. — PhD in Law, President of the Eurasian Patent Office; 2 Maly Cherkassky Lane, 109012 Moscow, Russia

SHEVYREVA Zhanna I. — Head of the Department of Rospatent; 30, bld. 1 Berezhkovskaya Embankment, 125993 Moscow, Russia

²⁵ См.: Петрова Т.Э., Беляева О.В. Проблемы дефектности правовых актов органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6.