

ТЕОРИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ПУТИ СОЗДАНИЯ

© 2012 г. Александр Васильевич Малько¹,
Яна Владимировна Гайворонская²

Краткая аннотация: в статье обосновывается необходимость развития в рамках юридической науки нового комплексного направления – теории правовых актов. Комплексное учение о правовых актах в современной юриспруденции отсутствует, изучаются отдельные разновидности правовых актов и отдельные аспекты этой проблемы. Такая ситуация, в свою очередь, тормозит процесс законодательного регулирования вопросов, связанных с правотворчеством, видами правовых актов, их соотношением друг с другом, преодолением юридических коллизий. Авторы рассматривают такие элементы теории правовых актов, как понятие правового акта, система правовых актов, вопросы юридической техники, особенности актов толкования, общих и смешанных правовых актов.

Annotation: the article shows how important is the development of a new composite study, the theory of legal acts. Modern jurisprudence only studies varieties of legal acts taken separately, it does not study them as something integrate. This, in its turn, is an obstacle in the way of legislative regulation of issues connected with lawmaking, with kinds of legal acts and their correlation, and with the problems of legal collisions. The authors regard such element of the theory of legal acts as notion of legal act, the system of legal acts, issues of juridical technique, peculiarities of interpretation acts, general and mixed acts.

Ключевые слова: правовые акты, система правовых актов, нормативные правовые акты, акты толкования права (интерпретационные акты), общие акты, смешанные акты, индивидуально-правовые акты, договоры, юридическая сила акта, юридическая техника.

Key words: legal acts, the system of legal acts, normative legal, act interpretation acts, general acts, mixed acts, individual legal acts, contracts, legal force of an act, juridical technique.

Роль права, юридических средств в условиях становления рыночных отношений, формирования правового государства в современной России резко возрастает. Между тем остается немало “белых пятен” в использовании в рамках названных процессов таких инструментов, как правовые акты. Более того, можно сказать, что комплексная теория правовых актов как учение о понятии, разновидностях, юридической природе, иерархии и системных взаимосвязях их различных видов в отечественной юриспруденции отсутствует. При этом актуальность изучения правовых актов и необходимость концептуальной разработки их системы признаются исследователями уже не первый год³.

В юридической науке советского и начала постсоветского периодов проблематика правовых

актов рассматривалась фрагментарно. В соответствующих темах учебников по теории государства и права освещались отдельные виды правовых актов, прежде всего нормативно-правовые акты, а также акты применения и иногда акты толкования права. Более или менее обобщенное освещение проблемы правовых актов обычно давалось либо в рамках отдельных спецкурсов, либо (значительно реже) в рамках лекции. Что касается монографических изданий или публикаций по вопросам правовых актов, то их также было немного. Описанная ситуация была вполне естественна для Советского государства, в котором единственным источником права являлся нормативно-правовой акт, единственным субъектом издания актов, имеющих юридические последствия, – само государство, а классическая трехчленка (нормативно-правовые акты, акты применения права и акты толкования права) фактически исчерпывала видовое многообразие правовых актов. Отдельные исключения в виде актов профсоюзных организаций, завещаний и доверенностей граждан и тому подобного картины в целом не меняли.

Одним из последствий демократических реформ стало, во-первых, существенное увеличение числа субъектов, издающих правовые акты, а во-вторых, увеличение количества самих пра-

¹ Директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135).

² Доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Дальневосточного федерального университета, кандидат юридических наук (690013 Приморский край, г. Владивосток, аб/я 13-126).

³ См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1999.

вовых актов. Региональное и муниципальное правотворчество, договорное нормотворчество в сферах публичного и частного права, увеличение числа правовых актов частных субъектов (физических и юридических лиц) – все это породило беспрецедентную для российской истории ситуацию из-за огромного массива и видового разнообразия правовых актов. В этих условиях стала очевидной несостоятельность теоретико-правовых представлений о правовых актах, разработанных еще советской юриспруденцией.

В 90-х годах прошлого века ситуация в области изучения правовых актов меняется. Появляются учебники, выделившие проблему правовых актов в отдельную главу. Выходит в свет несколько изданий, так или иначе посвященных исследованию проблем правовых актов (И.В. Котелевская, Ю.А. Тихомиров, Е.С. Шугрина). Практически во всех публикациях по вопросам правовой политики (нового и активно разрабатываемого сейчас направления анализа правовой действительности) правовые акты рассматриваются как средство и важнейший элемент ее реализации.

В настоящий момент существует уже немало количество работ, посвященных различным аспектам изучения проблемы правовых актов. Есть публикации и даже диссертационные исследования, рассматривающие общетеоретические вопросы как правовых актов⁴, так и отдельных их разновидностей: нормативно-правовых⁵, интерпретационных⁶, судебных⁷,

дефектных⁸, нетипичных актов⁹ и т.д. В последние годы значимость теоретико-правовой разработки системы правовых актов признается многими учеными-юристами. Однако, как справедливо отмечается в специальной литературе, эти вопросы остаются до конца неисследованными. Большинство авторов сосредотачивают внимание на рассмотрении либо одного из видов правовых актов (нормативных, правоприменительных, правоинтерпретационных), либо на отдельных аспектах проблемы¹⁰. При всей значимости этих исследований приходится констатировать, что комплексной теории правовых актов современная юридическая наука предложить пока не может.

Представляется, что в основе теории правовых актов должны лежать два вопроса: об общем понятии правового акта и о комплексной классификации правовых актов, охватывающей их имеющиеся разновидности и учитывающей особенности их правовой природы (следовательно, и степени обязательности и соподчиненности).

Обширный обновленный массив правовых актов, обрушившийся на общество в постперестроечный период, выявил массу недостатков сложившихся в науке представлений об этом правовом явлении, что стало в конечном итоге проблемами правореализующей деятельности. К названным проблемам можно отнести: 1) проблему иерархии правовых актов; 2) проблему соотношения правовых актов различных видов; 3) неопределенность юридической силы отдельных документов, упоминаемых в законодательстве; 4) проблему соотношения результатов правотворческой деятельности федеральной,

⁴ См.: например: *Шопина О.В.* Система правовых актов в современной России: проблемы теории. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002; *Малько А.В.* Законодательная политика в современной России и ее субъектах: необходимость формирования // *Законодательная политика субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики.* Сб. науч. ст. по итогам работы "круглого стола" / Под ред. А.В. Малько. Пенза, 2010; *Карабеков М.М.* Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010.

⁵ См., например: *Ковалева В.В.* Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

⁶ См., например: *Болонин С.Ю.* Правотолкование и правовое регулирование. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010; *Березовская Е.В.* Правотолкование и индивидуальное правовое регулирование. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005; *Шайхутдинов Е.М.* Интерпретационные акты. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004.

⁷ См., например: *Семикина С.А.* Эффективность актов арбитражных судов. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; *Джура В.В.* Правовые акты органов судебной власти. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009.

⁸ См., например: *Каменева Е.Н.* Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Нырко В.В.* Недействительность и эффективность правовых актов // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2009. № 3; *Котенева Т.В.* Основные признаки выявления дефектных документов // *Известия Самарского научного центра Российской академии наук.* Май, 2004. Спец. вып. Актуальные проблемы экономики и права; *Кожевников О.А.* Дефектное правотворчество // *Росс. юридический журнал.* 2008. № 1.

⁹ См., например: *Серков П.П.* О нетипичности формы некоторых нормативных правовых актов // *Росс. правосудие.* 2008. № 2 (22); *Бибик Д.О.* Атипичные нормативные правовые акты в системе правовых актов // *Вестник Владимирского юридического института.* 2008. № 2 (7); *Кивленок Т.В.* Функции атипичных правовых актов // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2009. № 12; *Бек О.А.* Нормативный правовой акт как предмет судебного нормоконтроля // *Актуальные проблемы российского права.* 2007. № 1.

¹⁰ См., *Исаков И.Н.* Правовые акты в структуре правовой политики // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2006. № 4. С. 5.

региональной власти и муниципального управления; 5) отсутствие единой общепринятой терминологии применительно к правовым актам различных видов; 6) отсутствие упорядоченности в общем массиве правовых актов и др.

Одной из важнейших проблем с точки зрения разработки теории правовых актов применительно к идее верховенства закона выступает проблема терминологии. Общеизвестные наименования, в дальнейшем закрепленные законодательно, могут разрешить практически значимую проблему определения иерархии правовых актов и соотношения друг с другом актов различных видов (в частности, принятых различными ветвями власти одного уровня), что является особо актуальным для реального проведения в жизнь требования верховенства закона.

На наш взгляд, основной проблемой создания и реализации теории правовых актов в современной России выступает проблема соотношения формы и содержания правового акта. Необходимо, чтобы каждому виду правовых актов соответствовали собственные юридические формы. Это обеспечивает однозначность юридической природы акта, ставит ограничения для субъектов, издающих правовые акты. Каждая юридическая форма – это определенный набор элементов юридической техники, которые должны быть соблюдены; в противном случае правовой акт необходимо признавать ненадлежащим образом оформленным и недействительным. Акты разной юридической природы не могут иметь одинаковых наименований. Юридическая форма акта должна указывать на юридическую силу акта и его юридическую природу. Все документы, издание которых входит в компетенцию того или иного органа, должны быть облечены в определенные, предусмотренные законом юридические формы. Издание актов неопределенной юридической формы и размытой юридической природы должно быть запрещено. Однозначность соотношения формы и содержания правового акта в правовой системе России характерна только для закона (виды и иерархия федеральных законов конституционно определены) и, пожалуй, судебных актов, предусмотренных процессуальным законодательством. В системах подзаконных актов, интерпретационных актов, правоприменительных и правореализационных актов правило о четком соответствии юридического содержания и юридической формы акта не соблюдается. Точнее, этот вопрос комплексно не урегулирован, в результате чего документы с одинаковым наименованием (например, “приказ”, “распоряжение” и т.д.) могут иметь разную

юридическую силу и разную видовую принадлежность. К тому же доктринальные разработки и практика правового регулирования в этой части могут не совпадать.

Приведем лишь один пример. В соответствии с п. 2 “Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений¹¹. При этом легальных дефиниций “постановлений”, “приказов”, “распоряжений” и т.д. не предлагается. Никаких критериев названных юридических форм (“постановление”, “приказ” и т.д.) не было дано и в Разъяснениях Министерства юстиции РФ по этому вопросу¹². Конечно, существует сложившаяся практика, в соответствии с которой орган выбирает юридическую форму документа, есть энциклопедические и доктринальные определения. Но в итоге выбор формы акта осуществляется усмотрением издающего акт органа или должностного лица. При этом на уровне научных исследований специалисты считают, например, что “использование формы приказа в качестве нормативного правового акта, адресованного гражданам, организациям и учреждениям, недопустимо”¹³, что по природе своей приказ – правоприменительный акт и акт локального регулирования. Примеров подобных несоответствий и пробельности правового регулирования в области юридических форм документов можно привести множество. Но вывод один: в настоящее время практика издания правовых актов в России остро нуждается в упорядочении.

Отсутствие терминологической ясности и определенности с использованием юридических форм правовых актов тесно связано с проблемой неопределенности юридической функции (содержания) акта. Это, в свою очередь, порождает издание смешанных и нетипичных актов, определить нормативный или ненормативный

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ “Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” от 13 августа 1997 г. // Справочно-правовая система “КонсультантПлюс”.

¹² Приказ Минюста РФ “Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” от 4 мая 2007 г. (зарегистрировано в Минюсте РФ 14 мая 2007 г.) // Там же.

¹³ Бошно С.В., Пытикова Т.А. Приказ: нормативный или правоприменительный акт? // Юрист. 2005. № 10. С. 10–12.

характер которых представляется затруднительным. Следует согласиться с Д.А. Керимовым. Он говорит о том, что необходимо в законодательном порядке установить правила, согласно которым различия между нормативными и ненормативными правовыми актами должны быть четко, ясно и строго определены¹⁴. Должны быть оговорены различные формы выражения для нормативных и ненормативных правовых актов (наименование, структура, наличие обязательных атрибутов и т.д.), степень юридической силы, порядок издания, обнародования и вступления в действие отдельно для актов нормативно-правового и для актов ненормативно-правового характера каждого государственного органа. Реализация этого предложения, по мнению Д.А. Керимова, повысит уровень культуры законотворческой (правотворческой) деятельности, укрепит стабильность действующего законодательства, позволит последовательно проводить в жизнь требования законности¹⁵.

Очерченные выше проблемы составляют суть теории правовых актов как отдельного обобщающего направления теоретико-правовых исследований.

Возникающее в реальной действительности множество правовых актов трудно сделать обозримым и сопоставимым. Невозможно их использовать в разных отраслях права, если не будет однозначного понимания их видов, общих и специфических признаков, соотношения между собой. Единство же доктринальной терминологической определенности и правового регулирования гарантирует от хаотического возникновения актов и их “столкновений” между собой. Требуется упорядочение нормативного массива, которое достигается введением классификации правовых актов. Речь идет об определении видов актов с присущими им свойствами, об установлении их перечня и степени юридической силы.

Практическая значимость теории правовых актов состоит в обеспечении их систематизации. Можно выделить ряд основных задач, с решением которых связана проблема систематизации правовых актов РФ. Во-первых, разработка комплексной и внутренне согласованной системы правовых актов РФ, которая учитывала бы нормативный или индивидуальный характер акта, степень его обязательности, правила соотношения с иными актами в системе и другие параметры. Во-вторых,

официальное закрепление общей классификации правовых актов РФ. Ныне действующий Классификатор правовых актов не решает полностью данной проблемы, поскольку имеет несколько иные цели, в большей мере связанные с созданием системы поиска и регистрации правовой информации и ориентирован в большей степени на предметно-отраслевые критерии классификации. Мы же имеем в виду законодательное закрепление основных видов правовых актов, необходимое для упорядочения правотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности. В основе такой классификации должны лежать, по нашему мнению, критерии, учитывающие юридическую силу и особенности правовой природы отдельных видов актов. Для решения этих задач необходимо, в-третьих, определиться с общим родовым понятием правового акта, а также четко сформулировать понятия правовых актов отдельных видов. Все эти вопросы связаны друг с другом. Так, только определившись с понятиями актов отдельных видов, можно формировать их классификации и вырабатывать комплексную систему актов. Понятия отдельных разновидностей актов зависят от выделяемых видов.

Значимость работы по созданию системы правовых актов признается в последние годы многими учеными. Появился ряд работ, посвященных системе правовых актов Российской Федерации. Как справедливо указывает О.В. Шопина, “последовательное выстраивание системы правовых актов может оказать существенное воздействие на совершенствование правотворческой, правоинтерпретационной и других форм реализации правовой политики государства”¹⁶. В связи с этим одним из важнейших путей нормализации и повышения качества жизни общества является упорядочение правовых актов-документов, приведение их в системное целое, где части не противоречат, а взаимодополняют друг друга¹⁷. Кроме этого, выстраивание системы правовых актов необходимо для оптимизации механизма правового регулирования и будет способствовать преодолению кризисных явлений в российской правовой системе. Лишь комплексный подход к организации централизованной системы актов-документов (как нормативных, так и правоприменительных, а также правоинтерпретационных и др.) позволит создать

¹⁶ Шопина О.В. Указ. соч. С. 4.

¹⁷ См.: Донская Н.Г., Акопова С.Н., Шиянов В.А. Правовые акты как звено правовой системы и основная форма проявления правовой жизни общества // Науч. тр. кафедры государственно-правовых дисциплин Пятигорского государственного технологического университета. Пятигорск, 2010. С. 118.

¹⁴ См.: Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 32–34.

¹⁵ См.: там же. С. 42.

единое правовое поле в рамках всего государства, выстроить систему правовых актов как важнейший элемент единого информационно-правового пространства, которое, в свою очередь, выступает необходимым условием благоприятного развития российской юридической жизни¹⁸. “Одним из необходимых условий благоприятного развития российской правовой жизни, – пишет С.А. Кулинич, – является формирование единого информационно-правового пространства, и в частности создание его важнейшего элемента – системы классификации правовых актов, обеспечивающей правовую информированность государственных и общественных структур, а также каждого гражданина в отдельности, доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц”¹⁹.

В этой связи предлагаем систематизировать акты-документы как по их видам (нормативная, правоприменительная, интерпретационная систематизация), так и в целом (общая, родовая, видовая систематизация), что приведет к созданию пирамиды правовых актов, обособить специальную науку – систематику правовых актов, которая решала бы вопросы эффективной общеродовой (синтетической) систематизации правовых актов и включила бы в себя в качестве составной части другую науку – систематику законодательства²⁰.

Создание стройной системы правовых актов является важнейшей задачей современной правовой политики Российского государства. Правовые акты – один из стыков правовой теории и практики. Огромный их массив, предусмотренный различными отраслями законодательства; возросший документооборот в деятельности как государственных, так и коммерческих структур; практика издания актов, сложившаяся в деятельности государственных органов; увеличившиеся возможности издания актов автономного регулирования физическими и юридическими лицами; и, как результат, неопределенность юридической

природы, правовых последствий и степени обязательности многих актов – все это настоятельно требует упорядочения, причем упорядочения законодательного, централизованного.

Формирование теории правовых актов имеет две тесно взаимосвязанные стороны: научную и законодательную. В настоящее время на законодательном уровне нет определенности ни с понятием документа, ни с понятием правового акта в целом, ни с определением критериев официального документа, ни с понятием нормативного правового акта, ни с определенностью терминологии официальных источников в части употребления терминов “правовые акты”, “нормативно-правовые акты” и т.д. Отсутствует законодательное закрепление иерархии юридических форм и видов документов, равно как нет единообразия и в трактовке интерпретационных актов, их допустимых видов и критериев их обязательности и применимости. Официальное регулирование вопросов, связанных с правовыми актами, весьма фрагментарно. Большое число актов неопределенной или смешанной юридической природы порождает юридические коллизии и затрудняет правореализационную практику. Многие очерченные вопросы могут быть разрешены исключительно законодательным путем. Представляется, что законодатель в этой сфере должен приоритетным образом решить две проблемы. Во-первых, уточнить правомочия отдельных субъектов на издание тех или иных правовых актов, параллельно четко сформулировав требования юридической техники в отношении документов различных видов. Во-вторых, ввести ограничения на издание уполномоченными субъектами актов, не предусмотренных законодательством, т.е. актов и документов неопределенной правовой природы, в отношении которых затруднительно определить их юридические последствия.

С другой стороны, законодательное регулирование невозможно без проработанной и четко сформулированной теоретической концепции, которая может быть положена в основу правотворческой деятельности. Анализ юридической литературы по исследуемой тематике позволяет с сожалением констатировать, что и в рамках юридической науки нет комплексной теории правовых актов, их системы, которая могла бы стать основой официальной систематизации всего массива правовых актов.

Две стороны проблемы, очерченные нами, тесно взаимосвязаны. Создавать жизнеспособную теоретическую концепцию в отрыве от практики и имеющегося законодательного регулирования

¹⁸ См. подробнее: *Малько А.В., Исаков Н.В.* Правовые акты и юридическая жизнь // *Право и жизнь*. 2002. № 46 (3).

¹⁹ *Кулинич С.А.* Правовые акты в современной правовой системе России // *Актуальные проблемы рос. права*. 2007. № 1. С. 110.

²⁰ См.: *Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В.* Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // *Правоведение*. 2002. № 3. С. 27; *Малько А.В., Шопина О.В.* Правовые акты: понятие, виды, системные связи // *Вестник СГАП*. 2002. № 3 (32). С. 58; *Шопина О.В.* Совершенствование системы правовых актов как приоритетное направление российской правовой политики // *Актуальные проблемы российского права. Материалы общероссийской науч.-практ. конференции* (28 ноября 2008 г., Краснодар). Ч. 2. Краснодар, 2008. С. 97.

невозможно. И здесь неясности правовой регламентации часто не позволяют ученым выйти на более высокий уровень комплексной разработки проблемы, принуждая оставаться в рамках трактовки законодательства. Ведь теория, не согласующаяся с действующим законодательством, будет, мягко говоря, малополезна. При этом отсутствие полноценной, структурированной и четко сформулированной теории правовых актов тормозит законодательное регулирование этой сферы.

Представляется, что на сегодняшний день последовательность необходимых действий в сфере совершенствования правовых актов должна выглядеть следующим образом: во-первых, доктринальный этап – разработка комплексной теории правовых актов; во-вторых, правотворческий этап – принятие закона о правовых актах и системе правовых актов. Рассмотрим названные этапы подробнее.

Доктринальный этап. В современный период, как уже было сказано, насущной потребностью и правовой науки, и юридической практики является комплексная теория правовых актов. В этой области необходимо разрешить следующие проблемы:

- 1) понятие правового акта;
- 2) комплексная классификация правовых актов, на базе которой может быть создана законодательно закреплённая система правовых актов Российской Федерации;
- 3) определение параметров юридической природы актов отдельных видов, причем с четкостью, достаточной для последующего законодательного закрепления;
- 4) определение параметров юридической техники применительно к актам отдельных видов.

Вопросы понятия и родовой классификации – системообразующие для теории правовых актов. Обобщая исследования, посвященные понятию правового акта, можно констатировать, что термин “правовой акт” используется в широком и узком смыслах.

Правовой акт в узком смысле обычно трактуется как официальный документ компетентного государственного органа (или иного уполномоченного субъекта), порождающий какие-либо юридические последствия (возникновение прав, обязанностей, ответственности).

Широкое понимание правового акта будет отличаться от узкого по двум аспектам. Во-первых, правовой акт в широком смысле охватывает собой

не только документы компетентных государственных органов, но и документы иных субъектов. Так, современное законодательство позволяет говорить о правовых актах физических и юридических лиц, к которым можно отнести, например, завещания, доверенности, различные виды гражданско-правовых договоров, трудовой договор, брачный контракт и т.д. Все названные документы предусмотрены законодательно, порождают юридические последствия, являются обязательными (в случае надлежащего оформления) и для частных лиц, которых они касаются, и для суда в случае возникновения спора. Во-вторых, правовой акт в широком смысле не исчерпывается понятием документа. Он может быть рассмотрен и как акт-действие, и как акт-результат действия. Можно говорить об устных правовых актах (устные распоряжения работодателя, руководителя, некоторые виды договоров, для которых закон не требует письменной фиксации как обязательного условия), а также о конклюдентных актах (действия регулировщика дорожного движения, дорожные знаки). Во всех приведенных примерах акт будет обязателен для исполнения, т.е. будет порождать юридические последствия. Для создания комплексной концепции правовых актов, могущей стать основой правового регулирования, необходимо обратиться именно к широкому пониманию правового акта. Однако здесь и кроется сложность, связанная с выведением общего понятия правового акта, которое могло бы учесть и различные формы актов, и акты, созданные различными субъектами. Общее понятие правового акта можно было бы сформулировать следующим образом: правовой акт – это волеизъявление управомоченного субъекта, совершаемое в определенной форме и в установленных законом случаях, которое порождает юридические последствия в силу прямого указания закона²¹.

Одним из базовых компонентов теории правовых актов выступает их комплексная классификация. Эта проблема также вызывает повышенный интерес научной общественности. Появляются работы по системе правовых актов, имеющие несомненное практическое значение²². Однако есть один существенный, с нашей точки зрения, нюанс. Сама предлагаемая система правовых актов включает в себя четыре их разновидности (нормативные правовые акты, интерпретационные

²¹ См.: Гайворонская Я.В., Балковая В.Г. Правовые акты Российской Федерации: общетеоретический аспект исследования. Владивосток, 2009. С. 17, 18; Гайворонская Я.В. Проблемы теории правовых актов // Правоведение. 2008. № 4. С. 218–230.

²² См., например: Шопина О.В. Указ. соч.

акты, правоприменительные акты, договорные акты), традиционно выделяемые в юридической науке, что не учитывает всего многообразия актов, прочно вошедших в юридическую практику. Самыми яркими примерами с этой точки зрения являются общие и смешанные акты. Данные виды актов выделяют в теории актов управления²³, и они достаточно распространены на практике. Общие акты содержат либо общие кратковременные предписания (о переносе выходного дня, об очередном призыве на военную службу и т.п.), либо общие требования (повысить требовательность, усилить внимание и т.п.). Смешанные акты одновременно содержат нормы права и правоприменительные решения, либо даже еще и общие требования²⁴. Категории общих и смешанных актов дополняют их традиционное деление на нормативные и индивидуальные, учитывая те случаи, когда акт содержит лишь некоторые признаки нормативности (общие акты) либо объединяет предписания нормативного и индивидуального характера (смешанные акты). Такие акты рассматриваются в доктрине в качестве нетипичных, которые должны быть включены в общую систему правовых актов Российской Федерации. Это связано с несколькими факторами. Во-первых, эти акты получили широкую распространенность в практике управления. Во-вторых, по своему содержанию они могут затрагивать права, свободы и обязанности широкого круга лиц. В-третьих, издание обозначенных актов оправдано потребностями юридической практики: необходимостью оперативного властного вмешательства, требованиями экономичности правового регулирования, необходимостью комплексного урегулирования вопроса не только за счет установления общих правил, но и путем дачи конкретных поручений, назначения ответственных лиц, установления определенных сроков. При всем этом важно учитывать, что акты смешанной правовой природы должны быть скорее исключениями, поэтому законодательно необходимо установить жесткие ограничения на издание актов такого рода и юридико-технические требования к ним.

Что касается определения параметров юридической техники применительно к актам отдельных видов, то здесь основным вопросом является выработка оптимальной юридической формы (наименование, реквизиты, требования к

содержанию) для правовых актов различных видов. Последующее законодательное закрепление требований к форме правовых актов отдельных видов позволит устранить проблему неопределенности юридической природы актов, а следовательно, и спорности его юридических последствий. Это, в свою очередь, позволит снять коллизии между правовыми актами, уменьшить количество дефектных актов, закрепить в законодательстве четкие последствия дефектности актов.

Правотворческий этап. В настоящее время для повышения качества и эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности настоятельно требуется комплексное законодательство о правовых актах. В частности, необходимо законодательно закрепить пределы компетенции различных органов государственной власти и местного самоуправления на издание правовых актов определенных видов, а также установить жесткие запреты на издание актов неопределенной юридической природы и ввести ограничения на издание актов смешанной природы, атипичных актов. Акты неопределенной юридической природы затрудняют правоприменительную деятельность и деятельность по надзору за законностью правовых актов, порождают ненужные коллизии, открывают простор для неограниченного правоприменительного усмотрения, вносят элементы субъективизма в правоприменительную деятельность.

Необходимость скорейшего принятия на федеральном уровне закона о нормативных правовых актах – острейшая потребность российской правовой жизни и приоритетная задача правотворческой политики. Как известно, проект закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” был вынесен на рассмотрение Государственной Думы в 1996 г., однако в 2004 г. отклонен и снят с рассмотрения. С 2005 г. проект вышеназванного закона разрабатывается Министерством юстиции РФ, а с 2006 г. подготовка аналогичного проекта осуществляется и Советом Федерации. Однако до настоящего времени соответствующий закон не принят²⁵.

Неурегулированность самой системы правовых средств минимизирует любой положительный эффект правовых реформ в разных сферах общественной жизни. Еще в 1999 г. в рамках международного семинара “Системы правовых

²³ Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. Учебн. пос. Екатеринбург, 1999. С. 11, 12.

²⁴ См.: там же.

²⁵ Джоусе-Иванина М. Закон о нормативных правовых актах: некоторые проблемы регулирования системы нормативных правовых актов РФ // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 2008. № 5. С. 68.

актов Беларуси, России и Украины: сравнительный анализ” Ю.А. Тихомиров отмечал, что, пока не упорядочена классификация правовых актов в РФ, “остаётся непонятным соотношение законов и указов Президента, указов Президента и актов Правительства, порядок опротестования, преодоления коллизий”²⁶. Н.Н. Толмачева, говоря об острой необходимости в принятии федеральных законов о нормативных правовых актах и парламентском контроле, подчеркивает следующее: “У лиц, принимающих волевые решения, на все теоретические обоснования юристов существует одно возражение: все это существует только в теории, покажите, в каком правовом акте это написано”²⁷.

Современный период развития российского законодательства характеризуется исследователями как “смутное время”, которое проявляется в бесконечных изменениях и дополнениях нормативных актов, противоречивости законов, появлении новых “отраслей” права²⁸. Такое “лоскутное” правотворчество в принципе не может быть эффективным, и проблема неурегулированности самого правотворческого процесса виновата в этом в первую очередь. “Закон о законах” должен урегулировать следующие вопросы: определить правила законодательной техники, регламентировать обязательную всестороннюю экспертизу проектов нормативных актов, ввести единый терминологический словарь законодательства, создать основу для нормальной систематизации и кодификации законодательства, внедрить в практику теорию свода законов²⁹. Как справедливо отмечают исследователи, должны быть приняты своего рода стандарты, которые будут отражать совокупность требований, предъявляемых ко всем нормативным актам, относящимся к определенному типу, к их конкретной разновидности.

При этом федеральный закон о нормативных правовых актах имеет огромное значение и для упорядочения правотворческой деятельности субъектов Федерации, так как должен обеспечить

четкое разграничение нормотворческой компетенции между властными органами и определение соотношения юридической силы всех видов нормативных правовых актов (с учетом конституционного разграничения предметов ведения и полномочий)³⁰. В юридической литературе отмечается необходимость издания специального закона о правовых актах субъекта Федерации, принципиальные положения которого должны быть закреплены в федеральных “Основах о нормативных актах РФ”³¹.

Первоначальная концепция закона о нормативных правовых актах требует существенных изменений, на чем справедливо настаивают исследователи³². Значимость документа в современных условиях огромна, его отсутствие тормозит прогрессивное развитие правовой жизни российского общества. Закон “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” выступает формой оптимизации законотворческой политики в современной России. О необходимости такого закона, систематизирующего весь законодательный массив страны, свидетельствует правоприменительная практика зарубежных стран (Бельгия, Венгрия, Япония, Беларусь, Молдова и др.), где подобные законы существуют и успешно применяются. Федеральный закон “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” и соответствующие региональные законы должны занять центральное место в системе действующего законодательства. Поэтому их нужно срочно принимать.

Проект такого закона будет направлен на реализацию и развитие следующих положений Конституции Российской Федерации:

ч. 2 ст. 4, предусматривающей, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации;

ст. 76, определяющей соотношение нормативных правовых актов.

³⁰ См.: Нормография: теория и методология нормотворчества. Учебно-методич. пос. / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 405.

³¹ См.: Жайкбаев Ж.С. Нормативные правовые акты субъектов Федерации в правовой системе России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 9; Кулинич С.А. Правовые акты в современной правовой системе России // Актуальные проблемы рос. права. 2007. № 1. С. 110.

³² См.: Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибуллин А.Г. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал рос. права. 2006. № 5. С. 88–93; Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал рос. права. 2006. № 5. С. 12–22.

²⁶ Тихомиров Ю.А. Выступление на Международном семинаре “Системы правовых актов Беларуси, России и Украины: сравнительный анализ” // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 1999. № 19 (107). С. 11.

²⁷ Толмачева Н.Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Журнал рос. права. 2008. № 2. С. 47.

²⁸ См.: Кивленок Т.В. К вопросу о “нетрадиционных” нормативных правовых актах // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 3. С. 159.

²⁹ См.: там же. С. 159, 160.

В соответствии с Классификатором правовых актов, одобренным Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г., проект рассматриваемого закона можно отнести к отрасли “Конституционный строй” (010.000.000), подотрасли “Правотворческая деятельность органов государственной власти” (010.140.000).

Федеральный закон “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” должен содержать в себе понятие и иерархию нормативных правовых актов современной России, устанавливать общий порядок их подготовки, оформления, принятия, опубликования, действия, толкования и систематизации. В законе важно предусмотреть планирование правотворческой деятельности и прогнозирование последствий принятия наиболее значимых проектов нормативных правовых актов, определить основные требования к юридической технике с учетом видов данных актов (обязательные реквизиты, структура, терминология и др.). Качественный законотворческий процесс может строиться только на основе государственной программы на среднесрочную или долгосрочную перспективу, включающей в себя согласованное участие всех органов конституционного партнерства, что может выступать одним из приоритетов законотворческой политики в современной России.

При этом уже очевидна настоятельная потребность более широкого комплексного урегулирования данной сферы, т.е. создания законодательства о правовых актах в целом. Отсутствие централизованного регулирования в этой сфере порождает опережающее правотворчество федеральных органов государственной власти и субъектов Федерации, которые произвольно определяют виды и формы издаваемых ими правовых актов. По мнению ряда исследователей, такие законы субъектов Федерации способствуют укреплению законности, совершенствованию участия представительных органов в создании и реализации права³³. Практика опережающего правотворчества в условиях отсутствия единого законодательного регулирования – объективная необходимость, однако имеет и очевидные негативные последствия. Прежде всего это – отсутствие единого правового поля, создание актов неясной или спорной юридической природы, порождающих юридические коллизии. Неоднозначность юридической природы актов ведет к снижению их эффективности и часто сводит на нет их обязательность (в смысле исполняемости). Такая ситуация подрывает авто-

ритет органов власти, в том числе и правоохранительных органов, порождает неверие населения в правовые средства защиты своих интересов и в итоге пагубно сказывается на легитимности власти. В современных условиях совершенно необходимо принять специальный нормативный акт “О системе правовых актов” на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Причем система муниципальных правовых актов должна быть встроена в качестве подсистемы (блока) в систему региональных актов. Последняя же, соответственно, будет выступать составной частью системы федеральных законов³⁴. Данный документ должен обеспечить терминологическое единообразие системы правовых актов, закрепить основные виды актов (нормативно-правовые, общие, интерпретационные, правоприменительные, индивидуально-правовые, договорные, смешанные), урегулировать проблему соотношения юридических форм актов с их содержанием, установить четкие пределы компетенции властных органов в части издания актов строго определенных видов и форм, сформулировать основные технико-юридические параметры отдельных форм правовых актов, ввести единообразные требования к их опубликованию, определить основные принципы создания, толкования и применения правовых актов на территории РФ.

Современная юридическая наука накопила массу практически полезного материала в отношении правовых актов различных видов. Однако в настоящий момент дальнейшее развитие научных исследований тормозится неопределенностью правового урегулирования данной сферы. По аналогии с “лоскутным” правотворчеством, о котором упоминалось выше, можно говорить и о “лоскутном” характере научных правовых исследований. В последнее время наметилась тенденция изучения отдельных видов и подвидов правовых актов с предложением рекомендаций по их совершенствованию. Подобные работы имеют несомненную значимость, отвечая потребностям практики. Однако, возможно, лучшее, что может предложить наука на сегодняшний день, – это создание комплексной теории правовых актов с детальнейшей их родовой и видовой классификацией. Такая концепция, несомненно, войдет в противоречие с имеющимся фрагментарным регулированием создания правовых актов отдельных видов и отдельных ведомств. Но латание дыр в имеющемся правовом поле представляется еще менее перспективным. Очевидно, проблема законодательного закрепления системы правовых

³³ См.: Кивленок Т.В. Указ. соч. С. 161.

³⁴ См.: Малько А.В., Шопина О.В. Указ. соч. С. 57.

актов государства – это тот случай, когда законодательству и практике стоит перестроиться под доктрину. Ожидаемый эффект окупит неудобства, связанные с необходимостью в очередной раз существенно менять законодательство, а российская правовая система сможет принять цивилизо-

ванный вид, выйти на качественно новый уровень правового прогресса. Разработка теории правовых актов – комплексная научно-практическая проблема, которая во многом должна решаться согласованными усилиями ученых, практиков и законодателя.