

ПРАВОКОНКРЕТИЗИРУЮЩИЕ АКТЫ: ПОНЯТИЕ И СПЕЦИФИКА

© 2020 г. Л. А. Морозова

Москва

Поступила в редакцию 07.10.2019 г.

Аннотация. В статье обосновывается положение о том, что толкование норм нормативных правовых актов предшествует конкретизации, предваряет ее. Следовательно, правильнее считать, что процесс конкретизации завершается принятием не интерпретационного, а правоконкретизирующего акта. Выявляются общие черты, присущие конкретизации и толкованию, а также различия между ними. Раскрываются функциональное своеобразие актов конкретизации, их юридическая природа, юридическая сила, юридический инструментарий, используемый для устранения смысловой неопределенности нормативных предписаний.

Ключевые слова: правоконкретизирующий акт, вторичность норм конкретизации, служебный, вспомогательный характер актов, смысловая неопределенность, смысловое поле, нормоустановительное содержание.

Цитирование: Морозова Л.А. Правоконкретизирующие акты: понятие и специфика // Государство и право. 2020. № 11. С. 149–153.

DOI: 10.31857/S102694520012588-7

LAW-CONCRETIZING ACTS: CONCEPT AND SPECIFICS

© 2020 L. A. Morozova

Moscow

Received 07.10.2019

Abstract. The article substantiates the position that the interpretation of the norms of normative legal acts precedes the concretization, precedes it. Therefore, it is more correct to assume that the process of concretization ends with the adoption of a law-concretizing act, rather than an interpretative one. Common features of concretization and interpretation, as well as differences between them, are revealed. The article reveals the functional originality of acts of concretization, their legal nature, legal force, and legal tools used to eliminate the semantic ambiguity of regulatory prescriptions.

Key words: law-concretizing act, secondary nature of specification norms, service, auxiliary nature of acts, semantic uncertainty, semantic field, norm-setting content.

For citation: Morozova, L.A. (2020). Law-concretizing acts: concept and specifics // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 149–153.

Как справедливо отмечали отечественные ученые-юристы советского периода существования России, «создание правовой нормы — это только начало ее жизни, подлинная же жизнь правовой нормы начинается с ее применения, а применение норм тесно связано с вопросом о толковании норм права»¹.

Итак, жизнь норм права и нормативных правовых актов начинается с их применения и толкования. Последнее

позволяет познать их подлинный смысл, выявить неточные, неясные тексты, установить содержание и характер норм права для последующего их единообразного применения. На это обращает внимание, в частности, Н.Н. Вопленко, по мнению которого толкование норм права есть «своеобразное преддверие, способ осуществления, а зачастую и конечный результат конкретизации в виде акта интерпретации»².

¹ Айзенберг А.М., Карева М.П. Правовые нормы и правоотношения: пособие. М., 1949. С. 37.

² Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. М., 2015. С. 116.

При этом ученый справедливо подчеркивает, что реальное содержание толкования права выражается в виде актов познавательной и объяснительной деятельности, в которых интерпретируется выраженная в источниках права государственная воля. Следовательно, назначение толкования не в том, чтобы творить, создавать новые нормы права, изменять или дополнять их, а познавать и объяснять смысл, социальное назначение и правила реализации уже имеющихся источников права. Это достигается путем формулирования в актах интерпретации **особых организационно-вспомогательных правил** понимания и реализации разъясняемых норм права³.

Возникает вопрос: указанные организационно-вспомогательные правила являются ли нормами права, хотя и особого рода и специфического содержания? Логично ли их считать особыми техническими установлениями, предписаниями? В чем их суть, содержание? А поскольку толкование в большинстве случаев сопровождается конкретизацией толкуемых норм и актов (иначе как познать и объяснить их смысл?), то правомерен вывод: интерпретационные акты, в т.ч. акты официального толкования, по существу, сводятся к актам конкретизации и самостоятельных юридических документов не образуют.

Между тем на конференции в Российском государственном университете правосудия 2014 г., посвященной конкретизации права, все выступающие были единодушны в рассмотрении толкования и конкретизации как самостоятельных юридических категорий и самостоятельных видов юридической деятельности. Так, Н.Н. Вопленко также формулирует вывод о том, что «во всех случаях толкование предваряет, сопровождает и обслуживает правоконкретизационную работу»⁴. Таким образом, возможен вывод о том, что толкование самостоятельного вида юридической деятельности не представляет, потому завершается принятием не акта официального толкования, а **правоконкретизирующего акта**, поскольку толковать юридический текст, не конкретизируя, не детализируя его, практически невозможно.

Вряд ли можно возражать против того, что толкование не осуществляется исключительно ради самого толкования. Но если мы включаем в понятие толкования не только объяснение, но и уяснение для себя смысла нормативного правового акта, то можно гипотетически представить, что толкование-уяснение возможно и ради только познания содержания нормативного правового акта, хотя он может не реализоваться, либо распространяется на определенную категорию субъектов, к которой лицо, уясняющее смысл акта, не относится. Есть немало и бездействующих актов или сознательно невыполняемых, смысл которых очевиден. Тем не менее содержание таких актов уясняется ради самого познания, «чтобы знать его». Однако, когда требуется разъяснение нечетко выраженного смысла нормы нормативного правового акта, тогда проводится их толкование, которое сопровождается конкретизацией и завершается вынесением какого-то акта: правоконкретизирующего или интерпретационного? Здесь нет ответа на данный вопрос.

Принято считать, что процесс толкования завершается принятием интерпретационного акта. Но если конкретизация права составляет самостоятельный вид юридической деятельности и осуществляется для того, чтобы правильно истолковать тот или иной акт, то логичнее предположить,

что правоконкретизирующий акт и является той главной целью, ради которой проводились все юридически значимые операции и процедуры. Либо мы должны признать, что исследуемые категории — толкование и конкретизация — не составляют самостоятельных категорий, а одна из них обслуживает другую и выполняет в отношении нее вспомогательную, дополнительную, служебную, инструментальную роль. Следовательно, вновь возникает проблема соотношения категорий «толкование права» и «конкретизация права», и ее, как представляется, нельзя считать решенной в юридической науке.

В литературе отмечается их тесная смысловая связь. Более того, между толкованием и конкретизацией трудно провести грань, разделяющую их в реальной юридической практике. Нередко толкование рассматривается исследователями как первая, начальная ступень в процессе конкретизации права. В инструментальном плане толкование выступает как специально-юридический инструмент для практикующего юриста. Обе категории взаимосвязаны и взаимообусловлены в смысловом значении, но различаются по выполняемым функциям в социально-правовой жизни.

Сначала определим, что у них **общего**:

во-первых, их объединяет общая цель — обеспечить адекватное регулирование общественных отношений;

во-вторых, и толкование, и конкретизация составляют прерогативу компетентных государственных органов и должностных лиц;

в-третьих, оба вида деятельности осуществляются в определенной процедурно-процессуальной форме;

в-четвертых, имеют одно и то же предназначение: уточнение, раскрытие содержания нормы права или нормативного правового акта;

в-пятых, оба вида юридической деятельности имеют один и тот же объект воздействия — норму, нормативный правовой акт, а в конечном счете — регулируемые ими общественные отношения;

в-шестых, и тот, и другой вид юридической деятельности имеют определенные пределы;

в-седьмых, конкретизация (как и толкование) не только непосредственно связана с правовым регулированием, правотворческим процессом, но и с правореализацией, в т.ч. с правоприменением.

Таким образом, обе категории обладают **двойственной природой**, что придает им определенную **универсальность**, т.к. они одновременно зависят и от развития права в целом, что можно охарактеризовать как фундаментальный, базовый уровень, и от прикладного, практически значимого уровня, а именно правоприменительной, правореализационной практики.

Таким образом, и конкретизация, и толкование выступают двумя формами юридической деятельности, между которыми много общего, но есть и определенные **различия**. Они проявляются в следующем.

1. Имея общие цели, тем не менее решают разные задачи: толкование фиксирует смысл нормы права, нормативного правового акта, а конкретизация — соответствие предмета регулирования характеру общественных отношений и социальных связей.

2. В результате конкретизации происходит расширение смыслового поля нормативных предписаний. При толковании

³ См.: Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф.

⁴ Там же. С. 121.

также может быть расширено смысловое поле нормы права или нормативного правового акта, если используется такой прием, как расширительное (распространительное) толкование. Но возможно и сокращение смыслового поля, если прибегают к ограничительному толкованию или интерпретатор не выходит за пределы смысла правового установления при буквальном (адекватном) толковании. Последнее считается предпочтительным приемом и средством толкования.

3. Различаются по технико-юридическим приемам, т.е. правилам юридической техники.

4. Толкование предшествует правоконкретизирующей деятельности, так как если все ясно в тексте правотворческого акта, то нет необходимости его конкретизировать. Следовательно, толкование **сопровождает, обслуживает** конкретизацию права, является одним из средств его познания и объяснения. На это правильно обратил внимание Н.Н. Вопленко, назвав толкование своеобразным **преддверием конкретизации**.

Но если толкование предшествует конкретизации, то непонятно, почему результатом конкретизации выступает интерпретационный акт, а не акт правоконкретизации. Этого не объясняют ни Н.Н. Вопленко, ни В.Н. Карташов, детально исследовавшие категорию толкования права в юридической науке. Между тем все исследования и обсуждения процессов толкования и конкретизации позволяют прийти к выводу, что главная цель интерпретационной деятельности состоит в том, чтобы конкретизировать, уточнить, детализировать, устранить неясность, неопределенность нормативно-правовых предписаний акта, подлежащего применению. Следовательно, правоприменитель заинтересован в первую очередь получить официальную конкретизацию данной нормы или акта в целом. Указанный процесс должен завершиться принятием **правоконкретизирующего**, а не интерпретационного акта, даже официального.

Обращает на себя внимание тот факт, что в ст. 126 Конституции РФ используется применительно к Верховному Суду РФ термин не толкование, а **разъяснения** по вопросам судебной практики. Тождествен ли он терминам «объяснение», «толкование», «интерпретация» или означает что-то иное? Не случайно ли применен совсем другой термин или он означает и предполагает какие-то иные нюансы? Данный термин отнесен и к актам толкования Конституционного Суда РФ (ст. 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), если возникает необходимость официального разъяснения Конституционным Судом РФ его решений, вызванная непониманием правоприменительного смысла этого решения органами публичной власти. Подобная потребность в разъяснении со стороны Конституционного Суда РФ может возникнуть и в связи с признанием неконституционной нормы права, всего или части нормативного правового акта и появившейся на этой основе неясностью предписания соответствующему нормотворческому органу относительно изменения правового регулирования.

Сказанное выше ставит проблему осмысления правовой природы правоконкретизирующих актов: представляют ли они собой самостоятельный вид правовых актов? В юридической литературе нормативные установления, содержащиеся в правоконкретизирующих актах, отнесены к нормам, имеющим **вторичный** характер по отношению к исходному акту⁵. Следовательно, они являются своего рода инди-

видуализацией правового регулирования определенных общественных отношений. Помимо этого нормы, сформулированные в правоконкретизирующем акте, носят производный, дополнительный, вспомогательный характер по отношению к первичному акту, не приобретают самостоятельного регулирующего значения и теряют юридическую силу вместе с отменой первичного, т.е. конкретизируемого акта.

Кстати, вторичный характер правоконкретизирующих норм и актов отмечался на прошедшей конференции РГУП. Тогда же назывались два вида правовой конкретизации:

1) уточнение, детализация исходного нормативного правового акта, содержание которого недостаточно определено или неоднозначно;

2) делегированное нормотворчество негосударственных органов, когда конкретизация обусловлена необходимостью издания самостоятельных актов на основе акта делегирования⁶. Например, акты органов местного самоуправления. К данной типологии следует добавить, на наш взгляд, ведомственное нормотворчество, которое весьма обширно, но имеет вспомогательный, производный и подзаконный характер.

К особенностям юридической природы правоконкретизирующих актов можно отнести применение в процессе конкретизации права специального правоконкретизирующего **инструментария**. Такого рода инструментарий составляют, в частности, правовые позиции судебных органов, их решения. Это относится в первую очередь к высшим судебным инстанциям, в т.ч. к обобщениям Верховным Судом РФ судебной практики по конкретным категориям дел, разъяснениям Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики, отдельным технико-юридическим приемам работы с текстом конкретизируемого законодательного акта.

Возникает проблема в отношении актов толкования (а по существу конкретизации) Конституции РФ Конституционным Судом РФ: можно ли их относить к вторичным нормам и актам?

Как известно, Конституционный Суд РФ занимает особое место среди органов государственной власти РФ. Так, М.Г. Смирнова отмечает, что акты Конституционного Суда РФ обладают особой юридической силой, а правовые позиции Конституционного Суда РФ имеют особую юридическую природу. «Нормы, сформулированные Конституционным Судом, — пишет она, — либо могут оставаться самостоятельным фундаментом общественных отношений, либо воплотятся в коррективах, вынесенных соответствующим органом в свой нормативный акт»⁷.

И хотя некоторые ученые приравнивают правовые позиции Конституционного Суда РФ к самой Конституции РФ (Н.В. Витрук), однако, по мнению М.Н. Марченко, правовые позиции Конституционного Суда РФ не являются **однопорядковой** с самой Конституцией РФ, а тем более **адекватной ей величиной**. Они производны от конституционных норм, имеют подчиненный и поднормативный характер по отношению к конституционным нормам, принимаются в соответствии с ними.

Вместе с тем совершенно очевидно, что Конституционный Суд РФ при толковании конституционных норм

⁶ См.: там же. С. 127–130.

⁷ Смирнова М.Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как средство конкретизации права // Там же. С. 170, 171.

⁵ См.: Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. С. 127–130.

нередко выходит за пределы смысла, вложенного в текст Конституции РФ ее создателями. Это во многом обусловлено противоборством различных политических сил при создании конституционного законопроекта и тем, что отдельные положения Конституции РФ были навязаны Российской Федерации западными государствами при проведении за рубежом экспертизы законопроекта Конституции РФ.

Таким образом, несмотря на статус Конституционного Суда РФ, его правовые позиции, в которых конкретизируются отдельные законодательные положения и конституционные нормы, имеют производное от текста Конституции РФ значение. Это соответствует концепции о безусловном приоритете, верховенстве Конституции РФ.

Особенность конкретизирующих актов Конституционного Суда РФ составляет также их **общеобязательность** для всех государственных органов, должностных лиц, судебных органов, общественных организаций, граждан Российской Федерации, всех, кто проживает на ее территории. Однако надо подчеркнуть, что не только акты Конституционного Суда РФ, но и правоконкретирующие акты других государственных органов и должностных лиц, к компетенции которых отнесено официальное принятие такого рода актов, обладают качеством обязательности к исполнению. Это обусловлено властным характером соответствующих органов и должностных лиц. Данное свойство подчеркивают В. Н. Карташов, Н. Н. Вовленко, в свое время писали об этом П. Е. Недбайло и другие ученые⁸.

Чаше всего по поводу правоконкретирующих актов указывается, что они **не являются самостоятельными источниками права**⁹. Но тогда такими же не самостоятельными надо признать и другие, кроме нормативных правовых актов, источники права — и правовую доктрину, и нормативные договоры, и судебную практику, и правовой обычай и т. д. Однако это не главное назначение правоконкретирующих актов. Попутно отметим, что к источникам права следовало отнести и правоприменительную практику, которая содержит не меньше факторов правообразования, чем судебная практика.

Правоприменение, как отмечается в отечественной юридической литературе, представляет собой один из видов юридической деятельности, носит, наряду с законотворческой, правоохранительной, правообеспечительной и иными видами юридической деятельности государственно-властный характер, осуществляется от имени государства, по регламентированной процедуре. А акты, издаваемые в процессе правоприменения, имеют юридический характер, их неисполнение влечет государственное принуждение¹⁰.

Конечно, правоприменительные органы не однородны. Среди них выделяются органы исполнительной власти, выполняющие правотворческие функции, например, министерства, и органы, на которые возложены административно-применительные и административно-юрисдикционные полномочия. Осуществление последних

завершается обычно принятием индивидуальных юридических актов, которые имеют государственно-властный характер, государственную защиту и государственное обеспечение, несмотря на то, что нормы, содержащиеся в этих актах, персонифицированы, а круг лиц, на которых они распространяются, ограничен и индивидуально определен.

Правоприменительная практика содержит значительный объем факторов, влияющих прямо или косвенно на содержание права. Кроме того, органы исполнительной власти сами издадут в пределах установленной компетенции нормы права вторичного, подзаконного характера. Н. Н. Вовленко относит данные акты к классификационной группе традиционных источников права, т. е. вместе с другими нормативными правовыми актами. С ним можно согласиться.

Возвращаясь к характеристике правоконкретирующих актов, укажем, что некоторые ученые подчеркивают **функциональное своеобразие** этих актов, поскольку они предназначены обеспечивать правильное понимание воли государства, а также эффективную реализацию конкретизируемых актов.

Правоконкретирующие акты многообразны, т. к. многочисленны органы и должностные лица, которые занимаются праворазъяснением и имеют право издавать акты такого рода. Юридическая сила актов конкретизации тоже не одинакова и зависит от компетенции соответствующих субъектов. Однако бесспорно, что эти акты обладают **властным характером и обязательностью** к исполнению. Эти два качества безусловно принадлежат актам правоконкретизации. Все другие свойства дополняют, детализируют, уточняют их правовую природу и придают им определенную специфику.

Трудно согласиться с Н. Н. Вовленко в том, что эти акты не являются **нормоустановительными**¹¹. Поскольку конкретизирующий акт, варьируя со смыслом отдельных установлений, чаще всего формулирует новые функциональные характеристики правовых норм, которые до этого были в скрытом виде¹², очевидно, что правоконкретирующий акт должен содержать новые нормативные предписания. Иначе невозможно разъяснить, сделать ясными, доступными для понимания толкуемый акт или толкуемую норму права, а также сделать правоконкретирующий акт обязательным для исполнения. Указание на вспомогательный, обслуживающий, зависимый характер норм актов конкретизации не влияет на их содержание. Процессуальные нормы тоже в теории государства и права определяются как производные, вспомогательные по отношению к нормам материального права, но при этом не отрицается их нормативность.

Таким образом, нет оснований сомневаться в нормоустановительном содержании актов конкретизации. Другое дело, что по своему юридическому значению и юридической силе нормы данных актов носят вторичный, служебный, вспомогательный характер.

Как уже отмечалось, еще одна специфическая черта правоконкретирующих актов — использование в процессе их создания специальных приемов, юридических средств, которые присущи этому виду юридической деятельности. Они существенно отличаются от технико-юридических средств, характерных для классического правотворчества.

⁸ См.: *Карташов В. Н.* Теория правовой системы общества. Т. 1. Ярославль, 2005. С. 395; *Вовленко Н. Н.* Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 505; *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. М., 1962; и др.

⁹ См.: *Шайхутдинов Е. М.* Интерпретационные акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 7.

¹⁰ См.: *Правоприменение: теория и практика* / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2008. С. 170, 171.

¹¹ См.: *Вовленко Н. Н.* Указ. соч. С. 549.

¹² См.: *Грязин И.* Текст права. Таллин, 1983. С. 38.

Это приемы детализации и уточнения, использования различных логических операций с правовым текстом, правовых суждений для перевода абстрактных положений на конкретный уровень, объяснение некоторых понятий, терминов и т.д. По утверждению Г.Г. Шмелевой, конкретизация имеет своей направленностью повышение точности и определенности правового регулирования¹³. А этого невозможно добиться вне и помимо нормоустановительных средств и технико-юридических приемов, устраняющих смысловую неопределенность правовых предписаний и требований.

* * *

Итак, какие же можно сформулировать выводы?

Во-первых, завершающим этапом конкретизации следует признать принятие правоконкретизирующего акта, который обладает вторичным, служебным, вспомогательным характером по отношению к конкретизируемому нормативному правовому акту.

Во-вторых, правоконкретизирующий акт имеет нормативное содержание, которое дополняет основной нормативный правовой акт и раскрывает, уточняет его смысл, однако ему не присуще самостоятельное регулятивное значение.

В-третьих, правоконкретизирующие акты обязательны для исполнения, т.к. принимаются уполномоченными государственными органами и должностными лицами.

В-четвертых, рассматриваемым актам присуще функциональное своеобразие. Оно заключается в том, что данные акты предназначены для обеспечения понимания воли государства и адекватной реализации конкретизируемых актов.

Очевидно, можно выделить и иные черты, определяющие специфику правоконкретизирующих актов, но это дело уже исследователей, заинтересованных в углубленном познании предложенной нами темы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Айзенберг А.М., Карева М.П. Правовые нормы и правоотношения: пособие. М., 1949. С. 37.
2. Вепенко Н.Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 505, 549.
3. Грызин И. Текст права. Таллин, 1983. С. 38.
4. Карташов В.Н. Теория правовой системы общества. Т. 1. Ярославль, 2005. С. 395.

¹³ См.: Шмелева Г.Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. М.—Львов, 1988. С. 23.

Сведения об авторе

МОРОЗОВА Людмила Александровна — доктор юридических наук, профессор, академик Международной академии наук высшей школы, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации; г. Москва

5. Конкретизация права; теоретические и практические проблемы: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. М., 2015. С. 116, 121, 127—130.
6. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1962.
7. Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 170, 171.
8. Смирнова М.Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как средство конкретизации права // Конкретизация права; теоретические и практические проблемы: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. М., 2015. С. 170, 171.
9. Шайхутдинов Е.М. Интерпретационные акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 7.
10. Шмелева Г.Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. М.—Львов, 1988. С. 23.

REFERENCES

1. Aizenberg A.M., Kareva M.P. Legal norms and legal relations: manual. M., 1949. P. 37 (in Russ.).
2. Vopenko N.N. Essays on the General theory of law. Volgograd, 2009. P. 505, 549 (in Russ.).
3. Gryazin I. Text of law. Tallinn, 1983. P. 38 (in Russ.).
4. Kartashov V.N. Theory of the legal system of society. Vol. 1. Yaroslavl, 2005. P. 395 (in Russ.).
5. Concretization of law; theoretical and practical problems: materials of the IX Intern. . scientific and practical conf. M., 2015. P. 116, 121, 127—130 (in Russ.).
6. Nedbaylo P.E. Application of Soviet legal norms. M., 1962 (in Russ.).
7. Law enforcement: theory and practice / ed. Yu. A. Tikhomirov. M., 2008. P. 170, 171 (in Russ.).
8. Smirnova M.G. Legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation as a means of concretization of law // Concretization of law; theoretical and practical problems: materials of the IX Intern. scientific and practical conf. M., 2015. P. 170, 171 (in Russ.).
9. Shaikhutdinov E.M. Interpretative acts: abstract ... PhD in Law. Krasnoyarsk, 2004. P. 7 (in Russ.).
10. Shmeleva G.G. Concretization of legal norms in legal regulation. M.—Lvov, 1988. P. 23 (in Russ.).

Authors' information

MOROZOVA Lyudmila A. — Doctor of Law, Professor, academician of the International Academy of higher education Sciences, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation; Moscow, Russia