

ТЕОРИЯ ПРАВА

Я.В. Гайворонская*

СИСТЕМА ПРАВОВЫХ АКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье обосновывается система правовых актов РФ как их комплексная классификация. Критически рассматривая различные классификации правовых актов, автор доказывает их неполноту и предлагает вариант систематизации правовых актов. Выделен особый критерий классификации: юридическая природа акта. Охарактеризованы особенности юридической природы правовых актов различных видов. Большое число актов неопределенной или смешанной юридической природы порождают юридические коллизии и затрудняют правореализационную практику. Многие очерченные вопросы могут быть разрешены исключительно законодательным путем. Законодатель в этой сфере должен приоритетным образом решить две проблемы: во-первых, уточнить полномочия 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 и степень обязательности.

Ключевые слова: юриспруденция, правовые акты, интерпретационные акты, общие акты, документ, юридическая природа, смешанные акты, применение права, реализация прав, реализация обязанностей, акт.

Построение единой системы правовых актов является одной из наиболее насущных проблем современной отечественной юриспруденции. Это — проблема практического характера. Огромный массив правовых актов, отражающих современную юридическую действительность, а также все расширяющийся круг субъектов их издания требуют наличия четких и однозначно понимаемых принципов создания и использования указанных правовых явлений. Названные факторы давно уже ставят вопрос о законодательном урегулировании этих отношений. Одной из наиболее значимых и актуальных проблем теории правовых актов представляется их систематика, выстраивание единой системы правовых актов в рамках всего госу-

дарства. Такая система может быть положена в основу законодательной деятельности. В настоящий момент уже очевидно, что на федеральном уровне необходимо принять не только закон «О нормативных правовых актах», но и закон о системе правовых актов в целом.

Однако прежде чем осуществить законодательное регулирование этого вопроса, нужно определиться с единой, внутренне непротиворечивой концепцией в отношении понятия и классификации правовых актов.

При разработке системы правовых актов необходимо исходить из единого понятия правового акта, которое могло бы охватить все зафиксированные в законодательстве их разновидности. О проблеме понятия правового акта

© Гайворонская Яна Владимировна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Дальневосточного федерального университета
[yanavl@yandex.ru]

690950, Приморский край, г. Владивосток, ул. Октябрьская, д. 25.

мы уже писали¹, поэтому не будем подробно останавливаться на этом вопросе, а ограничимся лишь общими выводами. По большей части все имеющиеся в доктрине определения правового акта страдают неполнотой по двум показателям. Во-первых, обычно предлагают определять правовой акт через понятие официального письменного документа (что не учитывает предусмотренные законодательством случаи существования устных и конклюдентных актов). Во-вторых, в качестве субъектов, издающих правовые акты, обычно называют компетентные государственные и муниципальные органы и должностных лиц (что необоснованно сужает круг субъектов и не учитывает правовые акты граждан и юридических лиц). Для выстраивания системы правовых актов РФ предлагается исходить из широкого понимания правового акта, которое могло бы охватить и устные, и письменные акты различных субъектов: как компетентных органов, так и лиц без властных полномочий. 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 закона.

В основе системы правовых актов должна лежать определенная обобщающая классификация. Поэтому прежде чем обратиться к систематизации правовых актов, определимся с их разновидностями.

Классификация правовых актов. В литературе выделяются различные классификации правовых актов. По форме внешнего выражения правовые акты можно разделить на письменные (акты-документы), устные (отдельные разновидности сделок, заключенные устно или по телефону; распоряжения и приказы должностных лиц) и конклюдентные (действия регулировщика; простой утвердительный кивок в аукционном зале, означающий согласие на данную цену; зеленый или красный сигнал светофора, представляющий собой административное решение, разрешающее продолжать движение или предписывающее остановиться, и т.д.).

В зависимости от субъектов все правовые акты можно обобщенно разделить на акты компетентных органов (государственных и муниципальных) и акты иных субъектов (физических и юридических лиц).

С точки зрения юридической формы Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская выделили следующие виды правовых актов:

- 1) Конституция РФ, устав субъекта РФ;
- 2) закон с подвидами — федеральный конституционный закон, федеральный закон, кодекс, общие (основные) принципы, основы законодательства, федеральный закон о ратификации международного договора, федеральный закон о поправках и изменениях Конституции РФ, закон субъекта РФ, модельный законодательный акт (в рамках Федерации и СНГ);
- 3) постановление и иные акты законодательных органов;
- 4) указ и распоряжение Президента РФ, высших должностных лиц субъектов Федерации;
- 5) постановление, распоряжение и иные акты правительств Федерации и ее субъектов;
- 6) ведомственные правовые акты с подвидами актов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, акты органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- 7) правовые акты самоуправления с подвидами актов местного самоуправления и актов по итогам выборов и референдумов;
- 8) локальные (корпоративные) акты;
- 9) решения судов и контрольно-надзорных органов;
- 10) публично-правовые договоры и соглашения;
- 11) программы и декларации;
- 12) положения и уставы;
- 13) международно-правовые акты².

Надо иметь в виду, что данная классификация относится только к актам-документам.

По отраслевой принадлежности правовые акты могут подразделяться на конституционные, административные, гражданские, уголовные и т.д. По характеру правовые акты классифицируются на материальные (УК РФ, приказы, договоры и т.п.) и процессуальные (УПК РФ, протоколы, решение суда, регламент законодательного органа и т.д.)³.

По форме выражения волеизъявления правовые акты делятся на односторонние и совместные. Если к первым можно отнести правоприменительные акты (эти решения принимаются одной стороной), то ко вторым — договорные акты. В последнем случае между субъектами возникает правовая связь, выражающаяся либо в слиянии нескольких волеизъявлений в единое общее волеизъявление (волеслияние), либо в согласование волеизъявлений (волесогласование). Специфика совместных правовых актов, основанных на во-

² См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1995. С. 29.

³ См.: Малько А.В. Трансформация правовых и политических систем // Право и политика. 2002. № 6. С. 17.

¹ См.: Гайворонская Я.В. Проблемы теории правовых актов // Правоведение. 2008. № 4. С. 218–230.

лесо согласовании, заключается в том, что они выражают не единоличное или единое (слитное) волеизъявление, а некое множество обособленных волеизъявлений. Именно такие правовые акты называются договорами⁴.

В зависимости от юридических свойств (юридической функции) правовые акты относят к нормативному или индивидуальному виду. Нормативный вид включает собственно нормативные акты, нормативные интерпретационные акты и нормативные договоры. Все они содержат обобщающие положения, относящиеся к неопределенному кругу субъектов и ситуаций. Правоприменительные акты, акты казуального толкования и договорные акты — это правовые акты индивидуального вида. Всех их роднит то, что их решения распространяются на конкретных лиц и конкретные ситуации. Вместе с тем есть и исключения из деления правовых актов на нормативные и индивидуальные. Так, ежегодно принимаемые законодательными органами законы о бюджете (федеральные и региональные) на предстоящий финансовый год являются ярко выраженными смешанными актами, в которых одновременно закреплены нормативные и индивидуальные предписания⁵.

Интересную, практически ориентированную классификацию правовых актов предложили юристы ЗАО «КонсультантПлюс»⁶. Они разделили весь массив правовых актов на две группы: нормативные правовые акты и ненормативные правовые акты.

К нормативным правовым актам в рассматриваемой классификации относятся, во-первых, законы, которые, в свою очередь, включают Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы (в том числе и кодексы). Отдельной группой к законам примыкают конституции и уставы субъектов РФ, а также законы, принимаемые органами законодательной власти субъектов Российской Федерации. Во-вторых, подзаконные нормативные акты, куда отнесены акты Президента РФ, акты Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, а также подзаконные акты субъектов РФ. В-третьих, международные договоры и внутригосударственные договоры.

К ненормативным актам специалисты ЗАО «КонсультантПлюс» отнесли:

- правоприменительные акты, или акты применения права;
- акты официального толкования (разъяснения).

Данная классификация, при всей ее логичности и согласованности с законодательством, не может устроить тем, что, во-первых, не признает нормативного характера актов официального толкования права, а во-вторых, не учитывает всех признанных разновидностей нормативных актов (например муниципальных и локальных).

В зависимости от того, какие основные элементы правовой системы выражают правовые акты, С.С. Алексеев выделяет четыре их разновидности:

- 1) нормативные акты;
- 2) интерпретационные акты;
- 3) акты применения права;
- 4) акты реализации прав и обязанностей (в частности договоры)⁷.

Похожую классификацию предлагают и другие авторы. Так, в зависимости от их природы (содержания) правовые акты-документы делятся на следующие виды:

1) нормативные акты (документы правотворческих органов, содержащие юридические нормы, рассчитанные, как правило, на длительное применение и распространяющиеся на неопределенный круг лиц, например Конституция, законы, подзаконные акты);

2) правоприменительные акты (документы компетентных структур, содержащие индивидуальные властные предписания, применяющиеся однократно и адресованные конкретным лицам, например указ президента о награждении конкретного государственного служащего, приговор суда и т. п.);

3) интерпретационные акты (документы, полученные в результате официального толкования, содержащие правоположения, разъяснения смысла юридических норм, например постановления Конституционного Суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Арбитражного Суда РФ);

4) договорные акты (документы, возникшие в результате соглашения между соответствующими субъектами, содержащие как юридические нормы, например международные договоры, так и индивидуально-правовые решения, например сделки между гражданами)⁸.

Е.С. Шугрина разделила все юридические документы на следующие виды: норматив-

⁴ См.: Малько А., Исаков Н. Правовые акты и юридическая жизнь // Право и жизнь. 2002. № 46 (3).

⁵ См.: Малько А.В. Трансформация правовых и политических систем. С. 18.

⁶ См.: Цыганков Э.М., Тохтамурастов Б.Е., Силкина А.В., Ашомко Т.А. Правовые акты в сфере налогообложения. М., 1999 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 3 марта 2006 г.).

⁷ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 199.

⁸ См.: Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // Правоведение. 2002. № 3. С. 19–20.

ные акты; акты правоприменения; договоры; иные виды юридических документов⁹. К иным видам юридических документов она относит иски, заявления, претензии, жалобы, ходатайства и все формы юридической переписки. Указанный перечень необходимо уточнить с учетом последних новелл законодательства. Федеральный закон от 2 мая 1996 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации»¹⁰ вводит термин «обращение» как наиболее общее понятие, которое охватывает все случаи обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления. Статья 4 Закона предусматривает четыре вида таких обращений: предложение, заявление, жалоба и устное обращение гражданина.

Все названные формы юридических документов, равно как и другие, не названные здесь, имеют черты правовых актов, так как, во-первых, прямо предусмотрены законом, во-вторых, порождают в той или иной мере юридические последствия, если даже они будут выражаться лишь в обязанности государственного органа или иного субъекта ознакомиться с адресованным ему документом и отреагировать на него в установленный законом срок).

Однако рассматриваемая группа «иные юридические документы» ставит вопрос о необходимости нового теоретического осмысления классификации правовых актов. Очевидно, что правовые акты граждан (обращения, иски, доверенности, завещания) должны учитываться в общей классификации правовых актов. Важно четко отграничивать друг от друга разные виды правовых актов, так как каждый из них имеет свою собственную природу и выполняет свое предназначение. Так, без четкого разграничения нормативных и ненормативных актов нарушается целостность, системность и стабильность законодательства, иерархичность правовых актов по их юридической силе, вносится хаос в правовую жизнь, позволяя любому государственному органу принимать как нормативные, так и ненормативные правовые предписания. Это, в свою очередь, порождает неопределенность в законности издания того или иного правового акта, правомочности органа, его издавшего, юридической силе каждого отдельного правового акта. В действующей же правовой системе грань между нормативными и ненормативными актами весьма подвижна и

не всегда достаточно четко определена, что и обуславливает трудности в их разграничении. Преодолеть их можно, руководствуясь теми признаками, по которым целесообразнее всего проводить разграничение между нормативными и ненормативными правовыми актами, а именно: 1) их содержанием и внутренней структурой; 2) способом регулирования ими общественных отношений и характером действия; 3) формой выражения и внешней структурой; 4) порядком принятия, вступления в силу и доведения до сведения исполнителей¹¹.

К сожалению, в печати подчас отождествляются понятия «правовой акт» и «нормативный акт». Это лишним раз свидетельствует о необходимости более основательного исследования правовых актов, всего их многообразия. Так, А.В. Малько приводит такой пример: в «Российской газете» опубликована заметка под названием «Банк правовых актов», хотя речь в ней шла исключительно о нормативных актах¹². Как справедливо пишет Д.А. Керимов, необходимо в законодательном порядке установить правила, согласно которым различия между нормативными и ненормативными правовыми актами должны быть четко, ясно и строго определены¹³. 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 отдельно 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 законности¹⁴.

Полностью признавая значимость разграничения правовых актов на нормативные и ненормативные, мы тем не менее должны признать, что в практике встречается большое количество смешанных актов, содержащих одновременно и нормативные, и ненормативные предписания (упомянутые выше законы о бюджете, некоторые приказы министерств, акты органов исполнительной власти субъектов Федерации). Такое положение хоть

¹¹ Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 32–34.

¹² См.: Малько А.В. Трансформация правовых и политических систем. С. 18.

¹³ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 32–34.

¹⁴ См.: Там же. С. 42.

⁹ См.: Шугрина Е.С. Техника юридического письма. М., 2000. С. 11.

¹⁰ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

и вызывает нарекания с точки зрения юридической техники, тем не менее обосновано потребностями практической деятельности и независимо от нашего желания составляет существующую реальность. Кроме этого, в практике много актов, определить нормативный или ненормативный характер которых представляется затруднительным, так как они демонстрируют какой-либо один из признаков нормативности — обычно неперсонифицированность — при этом не имея остальных признаков нормативного акта (продолжительность действия во времени, многократность применения, охват множества жизненных ситуаций). Такого рода акты тоже должны учитываться при разработке общей классификации правовых актов.

Система правовых актов. Под системой правовых актов мы понимаем единую, целостную, внутренне структурированную совокупность правовых актов, в рамках которой определяются особенности юридической природы и юридическая сила отдельных актов. По сути, система правовых актов представляет собой их основную, обобщенную классификацию.

Наиболее перспективными с точки зрения построения системы правовых актов представляются классификации, представленные в работах С.С. Алексеева, Н.В. Исакова, А.В. Малько, О.В. Шопиной. Напомним, что в зависимости от того, какие основные элементы правовой системы выражают правовые акты, С.С. Алексеев выделил четыре их разновидности: нормативные акты, интерпретационные акты, акты применения права, акты реализации прав и обязанностей (в частности, договоры). Вторая классификация, в зависимости от роли актов в механизме правового регулирования, выделяет нормативные акты, правоприменительные, интерпретационные и договорные. Как видим, отличаются данные классификации только в одном пункте, выделяя соответственно акты реализации прав и обязанностей и договорные акты. Неполнота последней состоит в том, что она не учитывает акты негосударственных субъектов, в частности, предусмотренные законодательством обращения граждан (жалобы, заявления, предложения), завещания, доверенности. Термин, предложенный С.С. Алексеевым (акты реализации прав и обязанностей), является более широким по содержанию и охватывает собой, помимо договоров, и иные акты, создаваемые частными субъектами. Однако и этот термин представляется небезупречным. Дело в том, что традиционно в теории права выделяют следующие основ-

ные элементы механизма правового регулирования: нормы права, правоотношения и акты реализации прав и обязанностей. В этом контексте данный термин имеет, несомненно, более широкое содержание и иное значение, чем просто разновидность правового акта. Под актами реализации прав и обязанностей понимаются любые действия физических и юридических лиц, связанные с фактическим воплощением в жизнь их субъективных прав и юридических обязанностей, приобретенных в рамках конкретного правоотношения. Например, вступив в образовательное правоотношение с вузом, студент приобретает массу потенциальных прав: на посещение аудиторных занятий, на пользование библиотечным и аудиторным фондом, на прием у соответствующего преподавателя, на допуск к экзаменам и зачетам, на получение академического отпуска и т.д. (конечно, все права реализуются с соблюдением требований и условий законодательства и локальных актов вуза). В этом смысле посещение студентом лекции или библиотеки будет актом реализации права, но вряд ли это можно считать правовым актом. Такая трактовка правовых актов была бы необоснованно широкой. Или другой пример: в рамках правоотношения купли-продажи продавец обязан передать покупателю определенную вещь. Это будет актом реализации обязанности, но это действие не является правовым актом в исследуемом значении этого понятия. Иными словами, термин «акты реализации прав и обязанностей» представляется слишком широким по содержанию, что может породить терминологическую путаницу, вместо того, чтобы систематизировать разновидности правовых актов. К тому же, при использовании данного термина возникает определенная подмена понятий в отношении правовых актов и элементов механизма правового регулирования (получится, что правовой акт — обязательный элемент правового регулирования на его завершающей стадии, что совсем не так). Нет смысла размывать устоявшиеся конструкции правовой теории.

За исключением определенной неполноты и терминологической неточности рассмотренные классификации представляются принципиально верными, но нуждающимися в дополнении. В этой связи очень привлекательной и обоснованной выглядит классификация, предложенная Д.Н. Бахрахом и С.Д. Хазановым применительно к актам государственной администрации. Представляется, что данную классификацию можно распространить на правовые акты в целом. По

юридическому содержанию авторы выделяют следующие категории актов управления:

1) нормативные акты; устанавливают, изменяют или отменяют юридические нормы, т.е. содержат общие правила, не имеющие конкретного адресата, не обращенные к конкретным лицам, рассчитанные на многократное применение в случаях, предусмотренных их гипотезами;

2) индивидуальные акты; во-первых, это решения субъектов административной власти по конкретным вопросам, обращенные к конкретным лицам; в основной массе являются правоприменительными актами, порождают, изменяют, прекращают правоотношения; во-вторых, правоохранительные, юрисдикционные решения (по спорам, жалобам, использованию принудительных средств);

3) 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.);

4) смешанные акты; одновременно содержат нормы права и правоприменительные решения либо и общие требования¹⁵.

Приведенная классификация представляется весьма перспективной в дальнейшей разработке системы правовых актов России. Она удачно решает проблему неопределенности юридической природы некоторых актов, о чем говорилось выше. Категории общих и смешанных актов дополняют традиционное деление актов 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). Если дополнить эту классификацию интерпретационными актами, договорными актами, а также актами субъектов без властных полномочий, то получается более или менее полная картина, обрисовывающая современную систему правовых актов России.

Весьма интересный подход к систематизации правовых актов предложен специалистами компании «КонсультантПлюс»¹⁶. В справочных материалах к своей правовой базе они разместили разработанную ими структуру правовой информации. Хотя

в данном случае систематизируются не собственно правовые акты, а более общий объект — правовая информация, тем не менее остановимся на этом исследовании подробнее. Правовая информация определяется как массив правовых актов и тесно связанных с ними справочных, нормативно-технических и научных материалов, охватывающих все сферы правовой деятельности. В зависимости от «автора» (издающего субъекта) правовая информация в этой концепции делится на три группы: а) официальная правовая информация; б) информация индивидуально-правового характера, имеющая юридическое значение; в) неофициальная правовая информация.

Официальная правовая информация — это информация, исходящая от полномочных государственных органов, имеющая юридическое значение и направленная на регулирование общественных отношений. Информация индивидуально-правового характера, имеющая юридическое значение, — это информация, исходящая от различных субъектов права, не имеющих властных полномочий, и направленная на создание (изменение, прекращение) конкретных правоотношений. Неофициальная правовая информация — это материалы и сведения о законодательстве и практике его осуществления (применения), не влекущие правовых последствий и обеспечивающие эффективную реализацию правовых норм.

В свою очередь, официальная правовая информация подразделяется на нормативную правовую информацию и иную официальную правовую информацию. К нормативной правовой информации относятся нормативные правовые акты во всем их многообразии и динамике. В соответствии с юридической силой они подразделяются на законы (законы РФ и законы субъектов РФ), подзаконные акты, международные договоры и соглашения, внутрисударственные договоры.

Иной (ненормативной) официальной правовой информацией считается: а) ненормативные акты общего характера; б) акты официального разъяснения; в) правоприменительные акты. Акты общего характера, не являясь нормативными, создают серию правоотношений, в их исполнении участвуют многие субъекты, но они исчерпываются однократным исполнением (решение о проведении профилактических прививок и т.п.). Такого рода акты принимаются полномочными государственными органами. Акты официального разъяснения действующих норм — это акты толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ, разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, разъяснения Президиума Верховного Суда РСФСР, разъяснения Президиума Верховного Суда РСФСР, разъяснения Президиума Верховного Суда РСФСР.

¹⁵ См.: Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. *Формы и методы деятельности государственной администрации*. Екатеринбург, 1999. С. 11–12.

¹⁶ Понятие и структура правовой информации (материалы подготовлены специалистами АО «КонсультантПлюс») // СПС «КонсультантПлюс».

ховного Суда РФ и др. Правоприменительные акты — это индивидуально-правовые акты, принимаемые органами законодательной, исполнительной власти, судебными, прокурорскими органами, государственными инспекциями и т.д. Они относятся не к любому лицу, органу, организации, а к определенному, конкретному субъекту правоотношения, регулируемого данным актом (приговор, решение о назначении пенсии, приказ директора предприятия об увольнении и т.д.).

Информация индивидуально-правового характера, имеющая юридическое значение, отличается от официальной правовой информации тем, что исходит не от полномочных государственных органов, а от различных субъектов права, не имеющих властных полномочий, — граждан, организаций.

Правовая информация индивидуально-правового характера, имеющая юридическое значение, подразделяется на: а) договоры; б) жалобы, заявления, порождающие юридические последствия. Общие черты этих актов в том, что они носят индивидуально-правовой характер и направлены на создание (изменение, прекращение) правоотношений.

Неофициальная правовая информация представляет собой материалы и сведения о законодательстве и практике его применения, которые не влекут правовых последствий.

Комментируя приведенную классификацию, можно сказать следующее. Прежде всего нельзя согласиться с предложенной трактовкой нормативных правовых актов, в частности с тем, что к нормативным правовым актам отнесены законы, подзаконные акты, международные и внутригосударственные договоры. Не отрицая нормативную природу указанных договоров, хотим отметить нежелательность и бесперспективность размывания устоявшегося понятия «нормативный правовой акт». Традиционное понятие нормативно-правового акта предполагает издание официального документа компетентным субъектом в рамках отношений «власть-подчинение», в то время как важная особенность природы договора состоит в том, что он создается при равном правовом положении субъектов и предполагает согласование воли сторон (в отличие от навязывания воли, как в случае с нормативным правовым актом). Что касается ненормативной официальной правовой информации, то бесспорным представляется отнесение к ней актов официального толкования (которые, как известно, могут иметь как казуальный, так и общий, нормативный характер).

В то же время представляется обоснованным выделение актов общего характера в

отдельную группу (напомним, подобную идею мы предлагали выше по аналогии с актами управления).

Оценивая классификацию в целом, можно сказать, что она выглядит неожиданно с точки зрения устоявшихся концепций теории права, хотя эта позиция обоснованна и логична. Все дело в критерии классификации. Классификация правовой информации, предложенная специалистами ЗАО «КонсультантПлюс», базируется на основе субъекта — автора, создающего акт. В основу отнесения актов к нормативным в данной классификации положен один критерий — наличие нормы права. В этом смысле и законы, и подзаконные акты, и международные и внутригосударственные договоры относятся к нормативным актам, так как содержат нормы права. Другое дело, что в иных классификациях, в частности рассмотренных выше, нормативно-правовой акт выделяется на основе других критериев. Очевидно, в последнем случае в качестве критерия используется не только наличие нормы права в акте, но и особенности правового положения субъектов, занимающихся нормотворчеством.

Определение критерия классификации является первоочередной задачей для построения системы правовых актов. Представляется, что неполнота различных классификаций связана не столько с недоработками их авторов, сколько с избранным критерием классификации. С точки зрения избранных критериев все рассмотренные классификации правовых актов совершенно логичны. Выбор критерия классификации — дело сложное. Отдельные виды актов обладают множеством особенностей, нюансов, сходством в одних характеристиках и различием в других. Это мы наблюдали на примере понятия нормативного правового акта, сформулированного в разных классификациях с точки зрения разных критериев.

Думается, для построения системы правовых актов необходим комплексный критерий, способный учесть различные особенности актов. В противном случае вместо системы правовых актов получим лишь еще одну узкую классификацию. В качестве такого критерия мы предлагаем юридическую природу акта. Юридическая природа акта — это его комплексная характеристика, включающая оценку содержания акта, его юридической функции, а также правового положения субъектов, издающих акт. На основе данного критерия, а также учитывая рассмотренные выше классификации, представляется возможным предложить следующую систему правовых актов РФ:

1) нормативные правовые акты — официальные документы компетентных государственных органов, должностных лиц и иных уполномоченных субъектов, которые направлены на возникновение, изменение или отмену норм права;

2) общие акты (акты общего характера) — волеизъявления компетентных государственных органов, должностных лиц и иных уполномоченных субъектов, которые содержат либо неперсонифицированные предписания кратковременного действия, либо общие требования к поведению субъектов, нуждающиеся в дальнейшей конкретизации. По своей юридической функции общие акты обычно направлены на создание серии правоотношений, адресованы множеству субъектов, но исчерпываются однократным исполнением;

3) смешанные акты — официальные документы компетентных государственных органов, должностных лиц и иных уполномоченных субъектов, которые одновременно содержат нормы права и правоприменительные решения либо даже еще и общие требования;

4) интерпретационные акты — официальные документы компетентных государственных органов, полученные в результате официального толкования и содержащие правоположения, разъяснения смысла юридических норм;

5) индивидуально-правовые акты — совершенные в требуемой законодательством форме волеизъявления управомоченных субъектов, направленные на возникновение (изменение, прекращение) конкретных правоотношений и/или порождающие юридические последствия для индивидуально-определенных субъектов. В зависимости от субъектов, издающих индивидуально-правовые акты, последние подразделяются на две группы:

- акты применения права (правоприменительные акты) — официальные волеизъявления компетентных государственных органов, должностных лиц или иных уполномоченных субъектов, содержащие индивидуальные властные предписания, применяющиеся однократно и адресованные конкретным лицам (например, Указ Президента о назначении на должность, приказ руководителя учреждения о приеме на работу сотрудника, решение или приговор суда и т.д.);
- индивидуально-правовые акты субъектов без властных полномочий (акты реализации прав и обязанностей) — совершенные в требуемой законодательством форме волеизъявления управомоченных субъектов, не обладающих властными полномочия-

ми, которые направлены на возникновение (изменение, прекращение) конкретных правоотношений (например, обращения граждан в государственные органы в виде жалоб, заявлений и предложений, завещания, доверенности);

6) договорные акты — совершенные в требуемой законодательством форме волеизъявления, возникшие в результате соглашения между соответствующими субъектами, содержащие как юридические нормы, так и индивидуально-правовые решения. В зависимости от порождаемых правовых последствий и юридической функции (свойств), договоры подразделяются на нормативные и индивидуальные.

Вместо заключения. Правовые акты — один из стыков правовой теории и практики. С одной стороны, налицо потребность в законодательном урегулировании вопросов издания правовых актов. Огромный массив правовых актов и документов, предусмотренных 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. Официальное регулирование вопросов, связанных с правовыми актами, весьма фрагментарно. Большое число актов неопределенной или смешанной юридической природы порождают юридические коллизии и затрудняют 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 и степень обязательности.

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 невозможно. И здесь неясности правовой регламентации часто не позволяют выйти на более высокий уровень комплексной разработки проблемы, принуждая оставаться в рамках трактовки законодательства. Теория, не согласующаяся с действующим законодательством, мягко говоря, малополезна. Отсутствие «правильной», структурированной и четко сформулированной теории правовых актов тормозит законодательное регулирование этой сферы.

Библиография:

1. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. — М., 1982.
2. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. — Екатеринбург, 1999.
3. Гайваронская Я.В. Проблемы теории правовых актов // Правоведение. — 2008. — № 4.
4. Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // Правоведение. — 2002. — № 3.
5. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. — М., 1991.
6. Малько А., Исаков Н. Правовые акты и юридическая жизнь // Право и жизнь. — 2002. — № 46 (3).
7. Малько А.В. Трансформация правовых и политических систем // Право и политика. — 2002. — № 6.
8. Понятие и структура правовой информации (материалы подготовлены специалистами АО «КонсультантПлюс») // СПС «КонсультантПлюс».
9. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. — М., 1995. — С. 29.
10. Цыганков Э.М., Тохтамурастов Б.Е., Силкина А.В., Ашомко Т.А. Правовые акты в сфере налогообложения. — М., 1999.
11. Шугрина Е.С. Техника юридического письма. — М., 2000.

References (transliteration):

1. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava: v 2 t. T. 2. — M., 1982.
2. Bahrah D.N., Hazanov S.D. Formy i metody deyatel'nosti gosudarstvennoi administracii. — Ekaterinburg, 1999.
3. Gaivaronskaya Ya.V. Problemy teorii pravovyh aktov // Pravovedenie. — 2008. — № 4.
4. Isakov N.V., Mal'ko A.V., Shopina O.V. Pravovye акты: obshcheteoreticheskii aspekt issledovaniya // Pravovedenie. — 2002. — № 3.
5. Kerimov D.A. Kul'tura i tehnika zakonotvorchestva. — M., 1991.
6. Mal'ko A., Isakov N. Pravovye акты i yuridicheskaya zhizn' // Pravo i zhizn'. — 2002. — № 46 (3).
7. Mal'ko A.V. Transformatsiya pravovyh i politicheskikh sistem // Pravo i politika. — 2002. — № 6.
8. Ponyatie i struktura pravovoi informatsii (materialy podgotovleny specialistami AO «Konsul'tantPlyus») // SPS «Konsul'tantPlyus».
9. Tihomirov Yu.A., Kotelevskaya I.V. Pravovye акты. — M., 1995. — S. 29.
10. Sygankov E.M., Tohtamuratov B.E., Silkina A.V., Ashomko T.A. Pravovye акты v sfere nalogoblozheniya. — M., 1999.
11. Shugrina E.S. Tehnika yuridicheskogo pis'ma. — M., 2000.

Материал поступил в редакцию 27 мая 2013 г.