

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт  
институт

Теории и истории государства и права  
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_ С.А. Дробышевский  
подпись                      инициалы, фамилия

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

Правовая природа так называемых смешанных правовых актов

40.04.01 «Юриспруденция»

40.04.01.10 «Технологии профессиональной юридической деятельности»

Научный руководитель	_____	к.ю.н., доцент кафедры	Т.В. Протопопова
	подпись, дата	должность, ученая степень	инициалы, фамилия
Выпускник	_____		О.А. Павлова
	подпись, дата		инициалы, фамилия
Рецензент		ведущий юрисконсульт	
		<u>АО ФК «Зенит»</u>	А.В. Копыца
	подпись, дата	должность, ученая степень	инициалы, фамилия

Красноярск, 2021

## Аннотация

На современном этапе развития российского государства до сих пор не получили формальное закрепление дефиниция правового акта, его виды и их система, что, в свою очередь, тормозит процесс законодательного регулирования вопросов, связанных с правотворчеством, видами правовых актов, их соотношения друг с другом, действия их в системе. Это объясняется отсутствием терминологической ясности и определенности с использованием юридических форм правовых актов, что тесно связано с проблемой неопределенности юридической функции правового акта. Указанное обстоятельство порождает издание так называемых смешанных правовых актов, определить юридическую функцию которых зачастую представляется затруднительным.

В магистерской диссертации автор рассматривает такие элементы теории правовых актов как правовой акт, классификация правовых актов, система правовых актов, смешанный правовой акт, а также отдельные аспекты юридической техники.

Охарактеризованы особенности правовой природы правовых актов отдельных видов. Проанализированы различные классификации правовых актов и критически рассмотрены существующие системы правовых актов.

В результате исследования автор предлагает вариант системы правовых актов Российской Федерации, имеющий прикладное значение и обеспечивающий правовую информированность и доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц.

Ключевые слова: правовой акт, правовой документ, классификация правовых актов, система правовых актов, нормативный правовой акт, смешанный правовой акт, юридическая техника.

## Содержание

Аннотация .....	2
Введение.....	4
1 Классификация как критерий дифференциации определения правовой природы правовых актов .....	9
1.1 Понятие правового акта, их классификации и системы .....	9
1.2 Правовая природа нормативных правовых актов .....	37
1.3 Правовая природа правовых актов индивидуального характера.....	49
2 Смешанные правовые акты в системе правовых актов Российской Федерации .....	52
2.1 Теоретический аспект существования правовых актов смешанного типа ..	52
2.2 Практический аспект существования правовых актов смешанного типа ...	57
2.3 Необходимость включения смешанных правовых актов в классификацию правовых актов и необходимость законодательного закрепления системы правовых актов .....	64
Заключение .....	77
Список использованных источников .....	81

## Введение

Одним из необходимых условий благоприятного развития российской правовой жизни является формирование единого информационно-правового пространства, и, в частности, создание его важнейшего элемента – системы классификации правовых актов, обеспечивающей правовую информированность и доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц<sup>1</sup>. Актуальность изучения правовых актов и необходимость концептуальной разработки их системы признаются исследователями уже не первый год<sup>2</sup>.

Для написания магистерской диссертации выбрана тема: «Правовая природа так называемых смешанных правовых актов». Актуальность данной темы исследования объясняется отсутствием единой теоретической позиции в вопросе о понятии правового акта, системы правовых актов и элементов, ее образующих. В частности, не определена правовая природа правовых актов, отвечающих одновременно признакам нормативности и индивидуальности, их роль и место в системе правовых актов. В юридическом сообществе актуальны к обсуждению такие термины как «смешанный правовой акт», «нетипичный правовой акт» и «атипичный правовой акт».

Юридическая наука в советский период и начало постсоветского периода рассматривала проблематику правовых актов фрагментарно. В соответствующих темах учебников по теории государства и права освещались отдельные виды правовых актов, прежде всего нормативные правовые акты, что было обусловлено наличием в Советском государстве единственного источника права – нормативного правового акта. В результате демографических реформ существенно увеличилось число субъектов, издающих правовые акты, что привело к беспрецедентному увеличению их количества. В 90-х годах прошлого века ситуация изменилась: появились учебники, выделившие данную проблематику в отдельную главу. Сейчас

---

<sup>1</sup> См.: Кулинич С.А. Правовые акты в современной правовой системе России // Актуальные проблемы рос. права. 2007. № 1. С. 110.

<sup>2</sup> См.: Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 15.

создано уже немалое количество работ, посвященных различным аспектам изучения проблем правовых актов. Однако проблема терминологии остается одной из ведущих.

В юридической теории и российском законодательстве отсутствует единое понимание о необходимости формально закрепленной системы правовых актов Российской Федерации, отвечающей условиям современного правового пространства. Вместе с тем в современной многообразной жизни общества правотворчество занимает ведущее место, служит начальном этапом жизни права, формирует и оформляет его. Для более четкого и эффективного урегулирования процедуры правотворчества, в том числе выбора формы правового акта и принятия правовых актов, соответствующих правилам юридической техники при соблюдении надлежащей процедуры, по мнению автора, необходимо установить соответствующие теоретические основы, поскольку представляется неразумным издание массива правовых актов, не подчиненных единым требованиям, в пределах установленной территории.

Таким образом, необходимо развитие в рамках юридической науки такого направления как теория правовых актов. Комплексное учение о правовых актах в современной юриспруденции отсутствует, изучаются отдельные разновидности правовых актов, а также отдельные аспекты в рамках теории государства и права, административного права. Такая ситуация, в свою очередь, тормозит процесс законодательного регулирования вопросов, связанных с правотворчеством, видами правовых актов, их соотношения друг с другом, действия их в системе, и в частности, преодолением юридических коллизий. Однако невозможно не оценить вклад каждого из таких исследований.

В рамках настоящего исследования изучены научные труды таких исследователей как С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, М.И. Байтин, В.М. Баранов, Д.Н. Бахрах, Я.В. Гайворонская, С.А. Дробышевский, Т.В. Кашанина, Т.В. Кивленок, В.В. Лазарев, А.В. Малько, А.В. Мелехин, А.В. Мицкевич, В.С. Нерсисянц, С.Д. Хазанов, А.Ф. Черданцев, В.М. Шафиров, А.Ф. Шебанов.

Большое внимание уделено изучению законодательства различных субъектов Российской Федерации.

Целью настоящего исследования является изучение правовой природы нормативных правовых актов, правовых актов индивидуального и смешанного типов, определение содержания системы правовых актов Российской Федерации. Его объектом – общественные отношения, складывающиеся в связи с принятием (изданием) правовых актов, входящих в систему правовых актов; предметом – теоретические воззрения о смешанных правовых актах, вопрос включения их в систему правовых актов.

С этой целью перед автором поставлены следующие задачи:

– определить подход к понятию правового акта, принимаемый в рамках настоящего исследования, и выявить определенное множество теоретических воззрений о понятии правового акта в рамках принятого подхода;

– описать различные классификации и системы правовых актов, в частности проанализировав законодательство различных субъектов Российской Федерации о правовых актах и их системе;

– проанализировать проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»<sup>3</sup> в части определения понятия нормативного правового акта, классификации и системы нормативных правовых актов, и законодательство различных субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах, правотворчестве и провести их сравнение по установленным основаниям;

– определить правовую природу нормативных правовых актов, правовых актов индивидуального характера (их видов);

– изучить теоретический и практический аспекты существования правовых актов смешанного типа в Российской Федерации, в том числе с использованием примеров правовых актов;

---

<sup>3</sup> См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект Федерального закона, подготовлен Минюстом России, не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014 (разработка проекта прекращена) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

– дать оценку необходимости включения смешанных правовых актов в классификацию правовых актов, законодательного закрепления системы правовых актов;

– разработать вариант системы правовых актов, имеющий прикладное значение и обеспечивающий правовую информированность и доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц.

Методологическую базу исследования составили общенаучные методы познания, включающие сравнение и анализ, которые проведены в частности в отношении различных теоретических представлений об исследуемых понятиях, правовых актов различных субъектов Российской Федерации, принятых по однородному предмету регулирования (о правовых актах, нормативных правовых актах и др., перевод земельных участков из одной категории в другую); классификация и систематизация – в отношении всего массива правовых актов. Вместе с тем применены и частнонаучные методы: формально-юридический и метод толкования.

Данная работа состоит из введения, двух глав, каждая из которых состоит из трех параграфов, и заключения. Во введении излагаются актуальные проблемы темы исследования, раскрывается цель, определяется объект и предмет, применяемые методы исследования, а также содержание работы. В первой главе рассмотрены различные подходы к пониманию терминов «правовой акт», «нормативный правовой акт», «индивидуально-правовой акт». Вследствие проведенного сравнительного анализа законов различных субъектов Российской Федерации по вопросу правовых актов (нормативных правовых актов и др.), критически рассмотрены формально закрепленные ими системы правовых актов. Во второй главе изучены теоретические и практические аспекты существования правовых актов смешанного типа, дана оценка необходимости включения их в классификацию правовых актов, а также необходимости законодательного закрепления системы правовых актов на федеральном уровне. В результате исследования сформулирована позиция автора относительно системы правовых актов, необходимости

включения в нее смешанных правовых актов. Заключение содержит основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

Относительно актов толкования следует отметить, что практика показывает, что их удельный вес в правотворчестве мал. Между тем такие акты необходимы, поскольку могут иметь место неясности в содержании законов и иных нормативных правовых актов, а также неправильная или противоречивая практика их применения. В рамках настоящего исследования интерпретационные акты не подвергнуты подробному изучению, поскольку это не является целью автора. Прежде всего, в рамках настоящей магистерской диссертации речь идет о роли правовых актов компетентных органов государственной власти и их должностных лиц, поскольку о содержании именно таких правовых актов должны быть осведомлены все заинтересованные субъекты. Тем не менее, в результате исследования автором установлено место интерпретационных актов в системе правовых актов.

В отношении такого источника права как нормативный договор в рамках настоящего исследования также подробное изучение не проводилось. Позиция автора такова – нормативный договор является источником права и разновидностью правовых актов наравне с нормативным правовым актом.

В рамках темы исследования опубликована научная статья «О неопределенности формы правового акта на примере решения о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую» (заочное участие, участник секции «Политико-юридическое познание и практика» в рамках Енисейских правовых чтений, приуроченных к 65-летию Юридического института Сибирского федерального университета, 2020 г.), а также ожидается опубликования научная статья «К вопросу о системах правовых актов различных субъектов Российской Федерации» (очное участие, победитель секции «Проблемы теории и истории государства и права» в рамках XVII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Перспективны – 2021», 2021 г.).



# **1 Классификация как критерий дифференциации определения правовой природы правовых актов**

## **1.1 Понятие правового акта, их классификации и системы**

Классификация является общенаучным методом систематизации знания, направленным на организацию некоторой совокупности (множества) изучаемых объектов различных областей действительности, знания или деятельности, в систему соподчиненных групп (классов), по которым эти объекты распределены на основании их сходства в определенных сущностных признаках<sup>4</sup>. Основным принцип классификации сформулирован следующим образом: «Каждый элемент совокупности объектов, которую она охватывает, должен попасть в то или иное подмножество».

По мнению М.И. Байтина и В.К. Бабаева, научная классификация и ее результат позволяют упорядочить накопленные знания об объектах (предметах, явлениях), а сами объекты определенным образом объединить и разграничить, служат необходимым условием дальнейшего их изучения<sup>5</sup>. В то же время стоит иметь в виду, что классификация правовых актов может носить исключительно искусственный характер, поскольку группировка осуществляется на основании лишь отдельных, произвольно выбранных и удобно различимых свойств. Вместе с тем указанный метод познания способствует более глубокому познанию исследуемой совокупности предметов<sup>6</sup>.

Под системой правовых актов следует понимать единую, целостную, внутренне структурированную совокупность правовых актов, в рамках которой определяются особенности юридической природы и юридическая сила

---

<sup>4</sup> См.: Субботин А.Л., Абушенко В.Л., Бочаров В.А., Эдельман В.А. Классификация. Гуманитарный портал: Концепты [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2002-2021 (последняя редакция: 22.03.2021). Режим доступа: <https://gtmarket.ru/concepts/6879>.

<sup>5</sup> См.: Байтин М.И., Бабаев В.К. Нормы советского права: проблемы теории. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1987. С. 157.

<sup>6</sup> См.: Сырых В.М. История и методология юридической науки : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 272.

отдельных актов. По сути, система правовых актов представляет собой их основную, обобщенную классификацию<sup>7</sup>.

В настоящее время научно обоснованные и одновременно законодательно закрепленные классификация правовых актов и система правовых актов отсутствуют. Вероятно, по мнению законодателя, необходимости в наличии таковых нет. Однако в противном случае теоретическое и практическое влияния являлись бы ощутимыми. Так, упорядочение правовых актов-документов, приведение их в системное целое необходимо для оптимизации механизма правового регулирования, преодоления кризисных явлений в правовой системе. Комплексный подход позволит создать единое правовое поле в рамках всего государства, выстроить систему правовых актов как важнейшего элемента единого информационно-правового пространства<sup>8</sup>.

Для целей осуществления классификации правовых актов, а также восприятия различных существующих классификаций, в том числе формирования научного отношения к ним, необходимо иметь в виду какое-либо определение правового акта, которое принимается исследователем в качестве верного для целей исследования. Термин «правовой акт» широко используется в различных областях юриспруденции, но при этом не имеет однозначного, устоявшегося понятия. Его употребление характеризуется произвольностью и интуитивностью, а не выверенной доктринальной концепцией, сопрягающейся с практикой.

В юридической науке существуют различные подходы к пониманию правового акта, что обусловлено многозначностью термина. Так, правовым актом обозначаются, во-первых, действие (процесс), тот или иной юридический факт, служащий основанием правовых последствий; во-вторых, результат правомерного действия, выступающий элементом правовой системы, появившийся в результате властной индивидуально-правовой или автономной деятельности субъектов; и, в-третьих, правовой акт понимается как

---

<sup>7</sup> См.: Гайворонская Я.В. Система правовых актов Российской Федерации // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). 2013. № 8. С. 834.

<sup>8</sup> См.: Малько А.В., Исаков Н.В. Правовые акты и юридическая жизнь // Право и жизнь. 2002. № 46 (3).

юридический документ – «надлежащим образом (словесно-документально) оформленное, внешнее выражение воли государства, его органов, отдельных лиц, выступающее в качестве носителя содержательных элементов правовой системы – юридических норм, правоположений практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц»<sup>9</sup>. В контексте работы приемлем третий подход, однако и здесь надлежит иметь в виду наличие особенностей, в основном выявленных с учетом разнообразия видов правовых актов, а также множеством их классификаций. К примеру, на одном уровне по исследуемому вопросу упоминаются термины: источник права, формальный источник права, правовой или юридический документ, правовая информация, правовой акт, нормативный правовой акт и другие.

С учетом принимаемого подхода в отношении правовых актов и их классификации справедливо отметить, что объектом классификации в данном случае выступает определенное множество правовых актов, которые когда-либо были приняты. Признак, присущий объекту, исходя из которого производится классифицирование (основание классификации), способен представлять разнообразие форм проявления. Таким образом, в наблюдаемой совокупности надлежит выделять компоненты классификации согласно установленному признаку, которого придерживается исследователь при классифицировании. Однако необходимо иметь в виду следующее. В рамках указанного подхода существуют различные теоретические позиции относительно природы понятия, его сущностных признаках, которые позволяют как сузить, так и расширить массив правовых актов, охватываемых классификацией.

Далее в настоящем параграфе рассмотрены и проанализированы отдельные точки зрения относительно содержания понятия правового акта, их классификации и системы с учетом различных представлений о сущности понятия. Целесообразно начать исследование с теоретических позиций,

---

<sup>9</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 192–193.

содержащихся в юридической литературе, а затем рассмотреть особенности, закрепленные формально, а также имеющие место в действительности.

Согласно точке зрения А.В. Мелехина, «правовой акт – принятый органами государственной власти в рамках имеющихся полномочий юридически обязательный для исполнения документ (решение), содержащий правовые нормы»<sup>10</sup>. Вместе с тем в сформированном им глоссарии приведены дополнительно следующие дефиниции:

«нормативный правовой акт – установленный государством акт, содержащий общие правила поведения (норма права), являющийся источником права»<sup>11</sup>;

«официальный государственный документ – нормативный правовой акт определенного вида, имеющий обязательные атрибуты: вид; название; наименование органа государственной власти или должностного лица, принявшего (издавшего) его; дата издания (принятия) и т. д.»<sup>12</sup>.

Учитывая содержание приведенных дефиниций, однозначно установить их соотношение не представляется возможным. Однако очевидно, что понятие правового акта включает в себя акты компетентных органов (государственных и муниципальных) и не включает акты иных субъектов (физических и юридических лиц, негосударственных организаций). Кроме того, индивидуальные правовые акты исследователем не отнесены к источникам права.

По мнению А.В. Малько и Я.В. Гайворонской, теория правовых актов нуждается в изучении. Для каждого вида правового акта на законодательном уровне должны быть закреплены форма и содержание. Вместе с тем, исследователи формулируют широкое понятие правового акта, определяя его как «волеизъявление управомоченного субъекта, совершаемое в определенной форме и в установленных законом случаях, которое порождает

---

<sup>10</sup> Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник. М. : Маркет ДС, 2007. С. 617.

<sup>11</sup> Там же. С. 290.

<sup>12</sup> Там же. С. 621.

юридические последствия в силу прямого указания закона»<sup>13</sup>. В систему правовых актов включены четыре их разновидности: нормативные правовые акты, интерпретационные акты, правоприменительные акты, договорные акты, – традиционно выделяемые в юридической науке, что не учитывает сложившейся юридической практики. Здесь в качестве примеров служат общие и смешанные акты, определяемые в теории актов управления<sup>14</sup>. Общие и смешанные акты дополнены их делением на нормативные и индивидуальные с учетом случаев, когда акт содержит лишь некоторые признаки нормативности либо объединяет предписания нормативного и индивидуального характера. Такие акты можно именовать нетипичными, требующими включения в систему правовых актов Российской Федерации. Это обусловлено следующими факторами. На современном этапе развития правового регулирования эти акты уже получили широкую распространенность в праве управления. По своему содержанию они могут затрагивать права, свободы и обязанности широкого круга лиц; их издание оправдано 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. Важно учитывать, что акты смешанной правовой природы должны быть скорее исключениями.

По мнению Я.В. Гайворонской, выраженному в отдельной статье, при исследовании термина «правовой акт» целесообразно соотносить его с понятием документа<sup>15</sup>. В российском документоведении существует множество функциональных систем документов, в том числе нормативно-правовая документация (массив нормативных правовых актов),

<sup>13</sup> Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 20; См.: Гайворонская Я.В., Балковая В.Г. Правовые акты Российской Федерации. Общетеоретический аспект исследования : монография / Российская таможенная академия, Владивостокский филиал. Владивосток : ВФ РТА, 2009. С. 17–19.

<sup>14</sup> См.: Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации : учебное пособие. Екатеринбург, 1999. С. 11–12.

<sup>15</sup> См.: Гайворонская Я.В. Правовые акты и документы: соотношение понятий // Современное право. 2012. № 3. С. 25.

дипломатическая документация (например, международные договоры с участием Российской Федерации), технологическая и картографическая документации и другие. Многие из документов, признаваемых таковыми в отдельных областях деятельности, не являются правовыми актами и не имеют юридического значения. Исследователем сделан вывод о том, что правовые акты и документы различаются по содержанию (качеству) и по сфере действия. Общее – понятие юридического документа. Таким образом, акт-документ является видом правовых актов и отождествляется с юридическим документом, который можно определить как «документально оформленный правовой акт, то есть документ, порождающий юридические последствия»<sup>16</sup>. Главными характеризующими признаками выступают: юридическое значение (порождает юридические последствия), характер юридических последствий, документальная форма внешнего выражения. Вместе с тем в более актуальных публикациях исследователем предложено горизонтальное строение системы правовых актов, в основе которого критерий – юридическая природа акта, являющаяся его комплексной характеристикой, и включающаяся в себя оценку содержания акта, его юридической функции, а также правового положения субъектов, издающих акт. На основе данного критерия система правовых актов Российской Федерации представляет следующее:

- доктринальные правовые акты (политико-программные акты, стратегические акты, концептуальные акты);
- нормативно-правовые акты;
- общие акты (акты общего характера);
- смешанные акты;
- интерпретационные акты;
- индивидуально-правовые акты, которые в зависимости от субъектов, издающих их, подразделяются на две группы, такие как акты применения права (правоприменительные акты) и индивидуально-правовые акты субъектов без властных полномочий (акты реализации прав и обязанностей);

---

<sup>16</sup> См.: Гайворонская Я.В. Правовые акты и документы: соотношение понятий // Современное право. 2012. № 3. С. 25.

– договорные акты, которые в зависимости от порождаемых правовых последствий и юридических свойств (функции) подразделяются на нормативные и индивидуальные<sup>17</sup>.

Отмечается, что представленная система носит доктринальный характер, является обобщением опыта и практики и вовсе не должна всецело законодательно закрепляться. Законодательное закрепление, в свою очередь, должно в максимальной мере обеспечивать формальную определенность права. Перечень элементов системы правовых актов Российской Федерации, предлагаемый к такому закреплению, не приведен.

Применительно к актам-документам и включая в классификацию акты негосударственных субъектов, Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская выделили следующие виды правовых актов:

– Конституция Российской Федерации, устав субъекта Российской Федерации;

– 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 Российской Федерации, закон субъекта Российской Федерации, модельный законодательный акт (в рамках Федерации и СНГ);

– постановление и иные акты законодательных органов;

– указ и распоряжение Президента Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Федерации;

– постановление, распоряжение и иные акты правительств Федерации и ее субъектов;

– ведомственные правовые акты с подвидами актов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, акты органов исполнительной власти субъектов Федерации;

---

<sup>17</sup> См.: Гайворонская Я.В. Правовые акты и правотворчество субъекта федерации: взгляд с позиций новых реалий правового регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 3. С. 102.

- правовые акты самоуправления с подвидами актов местного самоуправления и актов по итогам выборов и референдумов;
- локальные (корпоративные) акты;
- решения судов и контрольно-надзорных органов;
- публично-правовые договоры и соглашения;
- программы и декларации;
- положения и уставы;
- международно-правовые акты<sup>18</sup>.

Согласно тезисам лекций, разработанных Краснодарским университетом Министерства внутренних дел Российской Федерации для учебной дисциплины «Юридическая техника», юридический документ – имеющий юридическое значение документ, вовлеченный в процесс правового регулирования посредством практической деятельности участников правовых отношений<sup>19</sup>. Названы такие признаки юридического документа как разновидность документа (информация зафиксирована на материальном носителе), юридическое значение (регулирование правовых отношений, закрепление правового статуса субъектов правоотношений, фиксация действий и решений участников правоотношений, разрешение спорных ситуаций и др.), вовлечение в процесс правового регулирования, результат практической деятельности участников правовых отношений. При этом к юридическим документам предъявляются требования как выработанные на практике и не имеющие нормативного закрепления (достоверность, точность, полнота, авторитетность и аутентичность, своевременность и оперативность, доступность и ясность), так и нормативно установленные (надлежащее оформление, структура, содержание). Любопытной представляется классификация правовых документов по характеру правовой информации:

- нормативные документы;

---

<sup>18</sup> См.: Котелевская И.В., Тихомиров Ю.А. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие. М. : Юриформцентр, 1999. С. 25–33.

<sup>19</sup> См.: Тезисы лекций по учебной дисциплине «Юридическая техника» Краснодарский университет МВД России. Текст : электронный // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации : [сайт]. Режим доступа: [https://mvd.ru/upload/site119/folder\\_widepage/008/287/378/urtechnika/Tezisy\\_lektsiy.pdf](https://mvd.ru/upload/site119/folder_widepage/008/287/378/urtechnika/Tezisy_lektsiy.pdf).



- документы, содержащие решения индивидуального характера;
- документы, фиксирующие юридические факты;
- деньги и ценные бумаги;
- документы, фиксирующие факты-доказательства.

Очевидно, что указанная классификация приведена с учетом специфики деятельности органов внутренних дел, однако, она не должна быть фиктивно расширена.

В юридической литературе высказаны также следующие точки зрения относительно классификации правовых актов.

По отраслевой принадлежности правовые акты могут подразделяться на конституционные, административные, гражданские, уголовные и т.д. По характеру правовые акты классифицируются на материальные (Уголовный кодекс Российской Федерации, приказы, договоры и т.п.) и процессуальные (Уголовно-п РФ, протоколы, решение суда, регламент законодательного органа и т.д.)<sup>20</sup>.

По форме выражения волеизъявления правовые акты делятся на односторонние и совместные. К первым относятся правоприменительные акты, которые принимаются одной стороной; ко вторым – договорные акты, где 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 волесогласовании, заключается в том, что они выражают некое множество обособленных волеизъявлений. Именно такие правовые акты называются договорами<sup>21</sup>.

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

---

<sup>20</sup> См.: Гайворонская Я.В. Система правовых актов Российской Федерации // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). 2013. № 8. С. 831.

<sup>21</sup> См.: Малько А.В., Исаков Н.В. Правовые акты и юридическая жизнь // Право и жизнь. 2002. № 46 (3).

реализации прав и обязанностей (в частности, договоры)<sup>22</sup>. Определяя правовые акты как официальные документы компетентных государственных органов, направленные на достижение каких-либо юридических последствий, в зависимости от порождаемых юридических последствий выделяют следующие правовые акты:

- нормативно-правовые акты, которые направлены на установление, изменение или отмену норм права;
- акты толкования (интерпретационные), которые направлены на разъяснение норм права;
- акты применения права (правоприменительные, индивидуально-правовые), которые направлены на реализацию предписаний правовых норм<sup>23</sup>.

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

- нормативные акты – документы правотворческих органов, содержащие юридические нормы, рассчитанные на длительное применение и распространяющиеся на неопределенный круг лиц;
- правоприменительные акты – документы компетентных структур, содержащие индивидуальные властные предписания, применяющиеся однократно и адресованные конкретным лицам;
- интерпретационные акты – документы, полученные в результате официального толкования, содержащие правоположения, разъяснения смысла юридических норм;
- 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<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 199.

<sup>23</sup> См.: Гайворонская Я.В., Самусенко Т.М. Теория государства и права : учебное пособие / Дальневост. гос. ун-т; Тихоокеан. ин-т дистанц. образования и технологий. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. С. 101.

<sup>24</sup> См.: Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // Правоведение. 2002. № 3. С. 19–20.

Основной классификацией правовых актов является их классификация в зависимости от юридических свойств (функции). Так, правовые акты относят к нормативному или индивидуальному виду. Нормативный вид включает нормативные акты, нормативные интерпретационные акты и нормативные договоры, – содержат обобщающие положения, относящиеся к неопределенному кругу субъектов и ситуаций. Правоприменительные акты, акты казуального толкования и договорные акты являются правовыми актами индивидуального вида. Их объединяет то, что их решения, напротив, распространяются на конкретных лиц и конкретные ситуации. Вместе с тем в данной классификации имеются исключения, которые составляют ежегодно принимаемые законодательными органами законы о бюджете на предстоящий финансовый год, поскольку ввиду одновременного закрепления как нормативных, так и индивидуальных предписаний, они являются ярко выраженными смешанными актами.

Специалисты справочной правовой системы «КонсультантПлюс» предложили свою классификацию, представляющую научный интерес, прежде всего ввиду того, что она является практико-ориентированной. Весь массив правовых актов разделен на две группы: нормативные правовые акты и ненормативные правовые акты. К первым относятся законы, которые включают Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы (в том числе и кодексы). Отдельной группой к законам примыкают конституции и уставы субъектов Российской Федерации, а также законы, принимаемые органами законодательной власти субъектов Российской Федерации. Также к этой группе правовых актов отнесены подзаконные нормативные акты, которые составляют акты Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, а также подзаконные акты субъектов Российской Федерации. Международные договоры и внутригосударственные договоры также являются нормативными правовыми актами. В свою очередь, к ненормативным актам отнесены

правоприменительные акты (или акты применения права) и акты официального толкования (разъяснения)<sup>25</sup>. Однако стоит отметить, что в данной классификации не учтены все признанные разновидности нормативных актов (например, муниципальные и локальные акты).

Рассмотренные классификации имеют определенные терминологические неточности, тем не менее, являются принципиально верными, но нуждающимися в дополнении. В этой связи следует обратиться к классификации, предложенной Д.Н. Бахрахом и С.Д. Хазановым применительно к актам государственной администрации, которую вполне можно распространить на правовые акты в целом. По юридическому содержанию авторы выделяют следующие категории актов управления:

– нормативные акты – устанавливают, изменяют или отменяют юридические нормы (то есть содержат общие правила, не имеющие конкретного адресата, не обращенные к конкретным лицам, рассчитанные на многократное применение в случаях, предусмотренных их гипотезами);

– индивидуальные акты – решения субъектов административной власти по конкретным вопросам, обращенных к конкретным лицам (правоприменительные акты – порождают, изменяют, прекращают правоотношения), а также правоохранительные и юрисдикционные решения (по спорам, жалобам, использованию принудительных средств);

– 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 и общие требования<sup>26</sup>.

Приведенная классификация представляется весьма перспективной в дальнейшей разработке системы правовых актов Российской Федерации,

---

<sup>25</sup> См.: Ашомко Т.А., Силкина А.В., Тохтамуратов Б.Е., Цыганков Э.М. Правовые акты в сфере налогообложения [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>26</sup> См.: Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации : учебное пособие. Екатеринбург, 1999. С. 11–12.

поскольку она решает проблему неопределенности юридической природы некоторых актов. 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). По мнению Я.В. Гайворонской, для полноты указанной классификации ее следует дополнить интерпретационными актами, договорными актами, а также актами субъектов без властных полномочий<sup>27</sup>.

В свою очередь, в отношении актов управления также высказаны точки зрения относительно их классификации. Так, определяя правовой акт управления как основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственного управления, А.П. Солдатовым и В.А. Мельниковым предложено несколько классификаций<sup>28</sup>.

По наименованию: указы, распоряжения Президента; постановления Правительства; приказы, инструкции, постановления федеральных органов исполнительной власти; постановления руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; а в ряде случаев – акты органов местного самоуправления (в случае делегирования им соответствующих государственно-властных полномочий).

По способу охраны: на акты, охраняемые мерами дисциплинарной либо административной ответственности. Первая возможна только в порядке подчиненности по службе, вторая – за нарушение общеобязательных для всех граждан, организаций правил поведения в сфере государственного управления (правовые акты управления с административной санкцией).

---

<sup>27</sup> См.: Гайворонская Я.В. Система правовых актов Российской Федерации // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). 2013. № 8. С. 832.

<sup>28</sup> См.: Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Феникс, 2006. С. 246.

По масштабности (кругу лиц, на которых они распространяются): акты общего значения, межведомственные, ведомственные, внутриведомственные.

По способу принятия: коллегиально или единоначальные.

По субъектам, их принявшим: акты органов исполнительной власти; акты субъектов власти, не находящихся в аппарате управления; акты общественных объединений, которым делегированы государственно-властные полномочия.

По форме выражения: письменные, устные, выраженные в форме конклюдентных действий<sup>29</sup>.

Однако наиболее важной представляется следующая классификация, которая обуславливает связь с правовыми актами. По юридическим свойствам правовые акты управления делятся на нормативные и индивидуальные. Правовые акты управления нормативного характера регулируют однотипные общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения в сфере государственного управления, рассчитанных на длительное неоднократное применение (исполнение) и не имеющих конкретного адресата. Нормативные акты могут быть общефедеральные, республиканского, краевого, областного значения, межведомственной, ведомственной, внутриведомственной компетенции. Здесь индивидуальные акты всегда являются актами применения административно-правовых норм – это решения субъектов управления по конкретным вопросам, обращенные к конкретным лицам для их однократного применения<sup>30</sup>. Таким образом, к правовым актам следует относить в том числе правовые акты управления как нормативные, так и индивидуальные, отличающиеся спецификой регулируемых отношений (как правило, это вопросы реализации полномочий государственных субъектов).

Стоит обратить внимание, что не все исследователи в области теории государства и права обращаются к термину «правовой акт». В.Л. Кулапов к используемым формам права в Российской Федерации относит: правовой обычай, правовой прецедент, нормативный договор и нормативно-правовой

---

<sup>29</sup> Там же. С. 246–248.

<sup>30</sup> Там же. С. 249.

акт, а в его труде – учебнике по теории государства и права не упоминается правовой акт как самостоятельное явление<sup>31</sup>.

При исследовании источников права В.С. Нерсесянц пишет применительно к разным системам права о следующих основных видах источников (формах) позитивного права: «правовой обычай (обычное право), судебный прецедент, юридическая доктрина (так называемое “право юристов”), религиозный памятник (“священные книги” различных религий), нормативно-правовой договор, нормативно-правовой акт, естественное право»<sup>32</sup>. Вместе с тем в разделе о юридической технике термин «правовой акт» употребляется в значении термина «нормативно-правовой акт»<sup>33</sup>.

Таким образом, если обобщить представленные теоретические позиции, можно сделать вывод о наличии трех подходов к исследуемому вопросу.

Сторонники первого подхода не обращаются к термину «правовой акт» и в качестве формальных источников права определяют нормативный правовой акт, а в отдельных случаях и нормативный правовой договор, исключая из своих научных представлений иные акты-документы, исходящие от суверена, которым могут быть присущи признаки формальных источников права.

Сторонники второго, или узкого подхода, рассматривают правовые акты как документы компетентных органов и должностных лиц. В данном случае в классификации не включены акты негосударственных субъектов. Данная позиция близка автору. Представляется, что правовой акт представляет собой документ-волеизъявление компетентного(-ых) органа(-ов) публичной власти, оформленное в установленном порядке и надлежащей форме. Однако указанное определение нуждается в дополнении, что будет сделано в рамках продолжения настоящего исследования.

Наконец, третий, широкий подход, который отличается с точки зрения, во-первых, формы внешнего выражения правового акта; во-вторых, субъектов,

---

<sup>31</sup> См.: Кулапов В.Л. Теория государства и права : учебник. Саратов, 2011. С. 269.

<sup>32</sup> Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 400.

<sup>33</sup> Там же. С. 429.

издающих правовые акты. При широком подходе увеличивается круг субъектов, в результате чего правовыми признаются не только акты, изданные компетентными государственными органами, но и акты негосударственных субъектов.

В отсутствие в российском законодательстве общепризнанного закрепленного понятия правового акта следует обратить внимание на следующее. Согласно Концепции системы классификации правовых актов Российской Федерации от 29.09.1999 (далее – Концепция), в разработке которой приняли участие С.А. Авакьян, В.Д. Бордунов, А.К. Голиченков, З.А. Кондратьева, А.М. Куренной, М.С. Студеникина, Е.А. Суханов, В.М. Шерстюк, А.М. Яковлев, разработаны общие подходы к концепции системы классификации правовых актов Российской Федерации, сформулированы основные требования к системе классификации, предложены подходы к стандартам в области классификации правовых актов, а также приведены основания классификации правовой информации, где должны быть максимально учтены все правовые акты, как нормативные, так и индивидуальные, в том числе судебные решения, а также международные и внутригосударственные договоры<sup>34</sup>.

Вместе с тем термин «правовая информация» употребляется в юридической деятельности и правовой информатизации самостоятельно. Правовую информацию можно определить как массив правовых актов и тесно связанных с ними справочных, нормативно-технических и научных материалов, охватывающих все сферы правовой деятельности.

В качестве наиболее значимых оснований классификации правовой информации Концепцией названы в том числе следующие.

По органу, принявшему акт: федеральные акты, акты субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления и акты международных организаций.

---

<sup>34</sup> См.: Концепция системы классификации правовых актов РФ от 29.09.1999 / материалы подготовлены специалистами АО «КонсультантПлюс» в рамках исполнения государственного заказа по поручению Российского фонда правовых реформ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.



Федеральные акты подразделяются на акты органов законодательной власти, акты Президента Российской Федерации, акты органов исполнительной власти и акты органов судебной власти.

Акты субъектов Российской Федерации подразделяются на акты органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и акты судебной власти.

Акты органов местного самоуправления подразделяются на акты местных представительных органов, акты местной администрации и акты органов территориального общественного самоуправления населения.

Акты международных организаций подразделяются на акты универсальных (глобальных) международных организаций, акты региональных международных организаций и акты международных организаций, образованных на двусторонней основе.

По форме (виду) акта. Акты одного и того же органа могут быть подготовлены в разной форме. Закон может существовать в форме основ законодательства, кодекса, закона. Ведомственные акты издаются в форме приказов, положений, инструкций, писем и т.д.

По типу акта: нормативно-правовые акты, индивидуально-правовые акты, договоры публичного права, акты судебной практики.

По предмету регулирования. Основанием для предметной классификации актов могут служить отрасли законодательства, которые являются звеньями горизонтальной структуры системы законодательства, однако существуют и широко распространены комплексные акты, содержащие нормы нескольких отраслей права. Соответственно, кроме отраслей законодательства, в основном совпадающих с отраслями права, существуют отрасли законодательства, объединяющие акты и нормы разных отраслей права, к примеру, транспортное законодательство.

подавляющее большинство нормативных актов и содержащихся в них правовых норм посвящено регулированию отношений, связанных

с определенными объектами материального мира (земля, вода, лес, здание, квартира, валютные ценности и др.), либо с определенными областями человеческой деятельности (предпринимательство, здравоохранение, изобретательство и др.), либо с определенными функциями власти или сферами управления (бюджет, оборона страны, охрана государственных границ, таможенный режим и др.). По мнению разработчиков Концепции, такие нормативные акты как бы имеют тему, которой они посвящены. Тем не менее, поскольку предметом отрасли права является не тема, а определенная область общественных отношений, классификация нормативных актов только по тематическому признаку невозможна. В таком случае необходимо сочетание предметно-отраслевой и предметно-тематической классификаций. Предметом регулирования, лежащим в основе этой классификации, являются общественные отношения определенного вида, однородные по своей природе – гражданские, трудовые и др. (предметно-отраслевая классификация) либо области разнородных по природе общественных отношений, объединяемых тематическим признаком – отношения, связанные с охраной государственной границы, отношения торгового мореплавания и др. (предметно-тематическая классификация). Основание предметной классификации – сочетание сложившихся самостоятельных отраслей законодательства с комплексными, регулирующими различные сферы общественной жизни, отражающее как горизонтальную, так и вертикальную структуру законодательства и содержание актов, составляющих информационный массив.

Создание предметного классификатора – цель разработки Концепции. С учетом ее положений издан Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов», в соответствии с которым федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам прокуратуры Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано использовать классификатор правовых актов при

формировании банков данных правовой информации и при автоматизированном обмене ею. Так, коды классификатора призваны распределить множество правовых актов по областям законодательства и отраслям права, представляя собой иерархический предметный классификатор<sup>35</sup>. Проанализировав содержание указанного нормативного правового акта, можно сделать вывод о том, что им не обозначена система правовых актов как система, имеющая внутренние устойчивые связи, демонстрирующие взаимодействие отдельных ее элементов, а также их соотношение и иерархию, поскольку отдельные элементы (подразделы) условно отнесены к той или иной области законодательства (разделу). Однако нельзя не согласиться с тем, что Концепция имеет важное доктринальное значение, а созданный с ее помощью классификатор – самостоятельное практическое значение. Прежде всего, классификатор направлен на иные цели, в большей мере связанные с созданием системы поиска и регистрации правовой информации.

В отдельных субъектах Российской Федерации разработаны и приняты законы о правовых актах, либо вопрос о системе правовых актов урегулирован Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации, возможен также иной вариант – вопрос о системе правовых актов разрешен и в Уставе (Конституции) субъекта Российской Федерации и в его законодательстве.

Обратимся к субъекту Российской Федерации, имеющему статус города федерального значения. В статье 9 Устава города Москвы закреплено положение о том, что систему правовых актов образуют:

- Устав города Москвы, законы о внесении поправок в Устав города Москвы;
- законы города Москвы;
- решения Уставного суда города Москвы;
- постановления Московской городской Думы;
- акты Мэра Москвы;

---

<sup>35</sup> См.: О классификаторе правовых актов [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 ред. от 28.06.2005. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

- акты Правительства Москвы;
- акты органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы в установленных законом случаях;
- договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города Москвы и соглашения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти города Москвы<sup>36</sup>.

Решения Уставного суда города Москвы включены в систему правовых актов поскольку не внесены соответствующие изменения в Устав города Москвы, направленные на приведение его в соответствие с Конституцией Российской Федерации<sup>37</sup>. Представляется, что в силу части 4 статьи 5 Федерального конституционного закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» Уставный суд города Москвы будет упразднен не позднее 31.12.2022 включительно, а его решения исключены из системы правовых актов<sup>38</sup>. Аналогичным образом поступят и иные субъекты Российской Федерации, где действуют такие суды.

Учитывая изложенное, в настоящей работе включение в системы правовых актов субъектов Российской Федерации решений их уставных судов не является необходимым и обоснованным в виду потери их значимости для судебной системы государства. Следует отметить, согласно части 7 статьи 5 названного выше федерального конституционного закона, субъекты Российской Федерации вправе принять решение о создании конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Очевидно, что издаваемые данными советами акты-документы не будут включены в систему правовых актов.

---

<sup>36</sup> См.: Устав города Москвы [Электронный ресурс] : закон города Москвы от 28.06.1995 ред. от 20.09.2017. // Официальный сайт Московской городской Думы. Режим доступа: <http://www.duma.mos.ru> (26.09.2017).

<sup>37</sup> См.: Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (04.07.2020).

<sup>38</sup> См.: О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы: федер. конституционный закон Российской Федерации от 4 дек. 2020 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2020. 11 дек.

Статья 41 Устава города Москвы о полномочиях Мэра Москвы указывает на различие между указом, как формой нормативного правового акта, и распоряжением, как правовым актом, «издаваемым по вопросам оперативно-распорядительного характера», что является положительным фактом для определения внутренних связей в системе правовых актов.

Кроме того, в Москве действует Закон города Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы», согласно преамбуле которого законом устанавливается система правовых актов города Москвы, определяются общие требования к их разработке, опубликованию, вступлению в силу, реализации и систематизации, проведению экспертизы проектов правовых актов и осуществлению правового мониторинга<sup>39</sup>. В статье 1 указанного закона определены основные используемые понятия. Так, правовыми актами названы официальные документы, принятые жителями города Москвы на референдумах города Москвы, принятые (изданные) органами государственной власти города Москвы (должностными лицами), содержащие положения нормативного характера и (или) индивидуального действия и направленные на регулирование общественных отношений. Также для целей правового регулирования даны определения понятий: нормативный правовой акт, подзаконный правовой акт, законодательство, правотворчество, должностное лицо. Таким образом, массив правовых документов, образующих систему правовых актов города Москвы, включает акты-документы как нормативного, индивидуального, так и смешанного характера, принятые жителями города Москвы на городском референдуме или принятые (изданные) органами государственной власти города (должностными лицами).

Урегулирование исследуемого вопроса, к примеру, в Ленинградской области, отлично от города Москвы. Согласно статье 2 Устава Ленинградской области, понятия «нормативные правовые акты Ленинградской области», «законодательство Ленинградской области» и «областное законодательство»

---

<sup>39</sup> См.: О правовых актах города Москвы [Электронный ресурс] : закон города Москвы от 08.07.2009 № 25 ред. от 19.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

названы в качестве синонимов и определяются как принятые в пределах полномочий органов государственной власти Ленинградской области:

- Устав Ленинградской области;
- законы Ленинградской области (областные законы);
- постановления Губернатора Ленинградской области;
- постановления Законодательного собрания Ленинградской области;
- постановления Правительства Ленинградской области;
- приказы отраслевых, территориальных и иных органов исполнительной власти Ленинградской области<sup>40</sup>.

В статье 21 Устава Ленинградской области отмечается, что постановления Губернатора Ленинградской области являются нормативными правовыми актами, а его распоряжения – правовыми актами, имеющими ненормативный характер. Аналогично в статье 39 Устава Ленинградской области отмечается, что нормативные правовые акты Правительства Ленинградской области принимаются в форме постановлений Правительства Ленинградской области, а правовые акты Правительства Ленинградской области, имеющие ненормативный характер, – в форме распоряжений Правительства Ленинградской области.

Вместе с тем закон с однородным предметом правового регулирования, наряду с Законом города Москвы о правовых актах, принят и в указанном субъекте Российской Федерации и поименован как Областной закон Ленинградской области от 11.12.2007 № 174-ОЗ «О правовых актах Ленинградской области»<sup>41</sup>. Указанным областным законом урегулированы отдельные вопросы, связанные с принятием, подписанием, официальным опубликованием, вступлением в силу и применением правовых актов Ленинградской области. В статье 1 указанного закона закреплены понятия «нормативный правовой акт Ленинградской области» и «правовой акт

<sup>40</sup> См.: Устав Ленинградской области [Электронный ресурс] : закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-ОЗ ред. от 17.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>41</sup> См.: О правовых актах Ленинградской области [Электронный ресурс] : областной закон Ленинградской области от 11.12.2007 № 174-ОЗ ред. от 10.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Ленинградской области, имеющий ненормативный характер», однако родового для них понятия – «правовой акт» не закреплено. Одновременно с указанными дефинициями определены субъекты, имеющие право принимать (издавать) правовые акты, имеющие ненормативный характер, и формы принятия (издания) таких актов:

- постановления Законодательного собрания Ленинградской области;
- распоряжения Председателя Законодательного собрания Ленинградской области;
- распоряжения Губернатора Ленинградской области;
- распоряжения Правительства Ленинградской области;
- распоряжения территориальных, отраслевых и иных органов исполнительной власти Ленинградской области.

Кроме того, приводится закрытый перечень форм правовых актов государственных органов Ленинградской области: постановления, распоряжения, приказы и решения. Согласно Уставу Ленинградской области, имеются в виду следующие государственные органы Ленинградской области: Избирательная комиссия, Контрольно-счетная палата, Уполномоченный по правам человека и аппарат Уполномоченного по правам человека, Уполномоченный по правам ребенка и аппарат Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченный по защите прав предпринимателей и аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что в отличие от города Москвы, к законодательству Ленинградской области не отнесены ненормативные правовые акты, а также договоры и соглашения. И напротив, в систему правовых актов включены правовые акты государственных органов области. Следует обратить внимание и на то, что региональный законодатель не допускает наличие правовых актов смешанного характера.

Обратимся к нормативно-правовой базе некоторых субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского Федерального округа.

Статья 21 Устава Иркутской области определяет систему правовых актов Иркутской области:

- Устав Иркутской области;
- законы Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области;
- законы Иркутской области;
- постановления Законодательного Собрания Иркутской области;
- указы Губернатора Иркутской области и распоряжения Губернатора Иркутской области;
- постановления Правительства Иркутской области и распоряжения Правительства Иркутской области;
- правовые акты министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области, их территориальных подразделений;
- правовые акты иных государственных органов Иркутской области и их должностных лиц;
- договоры и соглашения Иркутской области<sup>42</sup>.

В Устав Иркутской области в 2021 году внесены изменения, направленные на приведение его в соответствие с Конституцией Российской Федерации, в соответствии с которыми упразднен Уставный суд Иркутской области, и его решения соответственно исключены из системы правовых актов.

Законом Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» регулируются общественные отношения в сфере правотворческой деятельности на территории субъекта, а также определена система правовых актов<sup>43</sup>. В статье 2 указанного закона приведено следующее понятие правового акта. Под правовым актом области понимается официальный письменный документ, обязательный на ее территории и направленный на установление,

---

<sup>42</sup> См.: Устав Иркутской области [Электронный ресурс] : принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС ред. от 08.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>43</sup> См.: О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ ред. от 09.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.



изменение или отмену общеобязательных норм (нормативный правовой акт), или официальный письменный документ индивидуального правового регулирования (ненормативный правовой акт), принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом области в пределах полномочий либо принятый на референдуме Иркутской области. Позднее в указанном законе нашли отражение следующие, представляющие интерес изменения, согласно которым в систему правовых актов включены правовые акты руководителя аппарата Законодательного Собрания Иркутской области, а статья о правовых актах Законодательного Собрания Иркутской области дополнена положениями о правовых актах председателя Законодательного Собрания Иркутской области и руководителя аппарата Законодательного Собрания Иркутской области. Так, в целях реализации своих полномочий руководитель аппарата Законодательного Собрания Иркутской области издает правовые акты в форме распоряжений по организационным и оперативным вопросам, которые не могут носить нормативного правового характера. А председатель Законодательного Собрания Иркутской области вправе своим правовым актом отменить, признать утратившими силу правовые акты руководителя аппарата Законодательного Собрания Иркутской области, приостановить их действие (в том числе в отношении отдельных положений таких правовых актов). Проанализировав нормы действующих нормативных правовых актов, в частности законов Иркутской области от 13.12.2010 № 125-ОЗ «О государственных должностях Иркутской области»<sup>44</sup>, от 08.06.2009 № 30-ОЗ «О Законодательном Собрании Иркутской области»<sup>45</sup> и постановления Законодательного Собрания Иркутской области от 17.02.2016 № 35/38-ЗС «Об утверждении Положения об аппарате Законодательного

---

<sup>44</sup> См.: О государственных должностях Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 13.12.2010 № 125-ОЗ ред. от 04.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>45</sup> См.: О Законодательном Собрании Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 08.06.2009 № 30-ОЗ ред. от 09.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Собрания Иркутской области»<sup>46</sup>, установлено, что в соответствии с внесенными в 2021 году изменениями полномочия представителя нанимателя в отношении работников аппарата, замещающих должности государственной гражданской службы Иркутской области, а также полномочия представителя работодателя в отношении помощников депутатов Законодательного Собрания Иркутской области могут быть переданы руководителю аппарата Законодательного Собрания Иркутской области. В случае передачи в установленном порядке указанных полномочий назначение (освобождение) на должность (от должности), а также прием на работу (увольнение) осуществляются распоряжением руководителем аппарата Законодательного Собрания Иркутской области. Следовательно, дополнение системы правовых актов правовыми актами руководителя аппарата Законодательного Собрания Иркутской области осуществлено в целях реализации положения о передаче ему полномочий представителя нанимателя или работодателя. В настоящее время в Устав Иркутской области не внесены изменения, направленные на дополнение системы правовых актов новым элементом, однако представляется, что первоначально внесение изменений в вышестоящий правовой нормативный акт, следовательно, необходимо согласовать между собой положения анализируемых нормативных правовых актов.

С учетом изложенного, очевидно, что в Иркутской области признаются как нормативные, так и ненормативные правовые акты, а также определен круг субъектов их принимающих (издающих). В отличие от иных субъектов Российской Федерации, проанализированных ранее, в систему правовых актов включены не только правовые акты государственных органов области (председателя Контрольно-счетной палаты, Избирательной комиссии и территориальных избирательных комиссий и их председателей, Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по защите прав предпринимателя), но и договоры и соглашения, заключаемые от имени

---

<sup>46</sup> См.: Об утверждении Положения об аппарате Законодательного Собрания Иркутской области [Электронный ресурс] : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17.02.2016 № 35/38-ЗС ред. от 17.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

области, а также правовые акты руководителя аппарата Законодательного Собрания Иркутской области.

В Уставе Новосибирской области закреплено положение о системе нормативных правовых актов (законодательстве), в котором отсутствуют правовые акты ненормативного характера<sup>47</sup>. Закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» также не допускает возможности включения в нормативную базу таких правовых актов<sup>48</sup>.

В Конституции Республики Алтай вопрос о системе правовых актов субъекта Российской Федерации не решен<sup>49</sup>. Вместе с тем, в республике действует Закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай», который принят в целях установления в субъекте единых требований, предъявляемых к нормативным правовым актам, их опубликованию, вступлению в силу, действию и систематизации, определения общих правил юридической техники при подготовке нормативных правовых актов<sup>50</sup>. Так, о принятии (издании) ненормативных правовых актов в нем не упоминается.

В Кемеровской области вопрос о понятии правового акта и системе правовых актов до сих пор не решен посредством нормативно-правового регулирования, однако в отдельных формальных источниках права упоминается о системе нормативных правовых актов Кемеровской области. Например, в статье 1 Устава Кемеровской области закреплено положение о том, что настоящий Устав является основным правовым актом области

---

<sup>47</sup> См.: Устав Новосибирской области [Электронный ресурс] : принят постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от 31.03.2005 № 282-ОСД ред. от 02.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>48</sup> См.: О нормативных правовых актах Новосибирской области [Электронный ресурс] : закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ ред. от 01.07.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>49</sup> См.: Конституция Республики Алтай (Основной Закон) [Электронный ресурс] : закон Республики Алтай от 07.06.1997 № 21-4 ред. от 13.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>50</sup> См.: О нормативных правовых актах Республики Алтай [Электронный ресурс] : закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 18-РЗ ред. от 03.10.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

в системе нормативного регулирования<sup>51</sup>, а в статье 84 Закона Кемеровской области – Кузбасса от 19.01.2004 № 1-ОЗ «О Законодательном Собрании Кемеровской области – Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области – Кузбассе» установлено, что законы области обладают высшей юридической силой в системе нормативных правовых актов Кемеровской области<sup>52</sup>. Учитывая изложенное, не представляется возможным получить полное представление о системе правовых актов данного субъекта федерации.

В Красноярском крае отсутствует специальный закон, определяющий систему правовых актов, поскольку такая система определена Уставом Красноярского края<sup>53</sup>. Так, в соответствии со статьей 132 Устава Красноярского края систему правовых актов субъекта образуют нормативные и индивидуальные акты, принятые посредством краевого референдума либо органами государственной власти края. При этом в указанной статье отмечается, что носящие индивидуальный характер правовые акты края не должны, по общему правилу, содержать правовых норм, а носящие нормативный характер правовые акты – индивидуальных предписаний. Таким образом, законодателем допущена формулировка, означающая возможность существования в системе правовых актов не только нормативных и индивидуальных, а также смешанных правовых актов. Однако, отмечается, что последние являются исключением.

Согласно статье 103 Устава Красноярского края, Правительство Красноярского края осуществляет в пределах своих полномочий правовое регулирование путем принятия нормативных правовых актов и осуществляет правоприменительную деятельность путем принятия индивидуальных

---

<sup>51</sup> См.: Устав Кемеровской области – Кузбасса [Электронный ресурс] : принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09.04.1997 ред. от 01.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>52</sup> См.: О Законодательном Собрании Кемеровской области – Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области – Кузбассе [Электронный ресурс] : закон Кемеровской области – Кузбасса от 19.01.2004 № 1-ОЗ ред. от 14.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>53</sup> См.: Устав Красноярского края [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 ред. от 11.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

правовых актов. Это положение буквально обозначает следующее – нормативные правовые акты действуют в целях правового регулирования общественных отношений, а ненормативные правовые акты – для правоприменительной деятельности.

Проанализировав различное региональное законодательство, становится очевидным, что имеющие схожую сферу правового регулирования нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, определяют ключевые понятия не одинаково. Ввиду этого факта их системы правовых актов образованы различными видами правовых актов, что, в свою очередь, может привести к низкому качеству регулирования общественных отношений, снижению эффективности законотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности.

Позиция автора по вопросу классификации правовых актов и системы правовых актов приведена в параграфе 2.3 «Необходимость включения смешанных правовых актов в классификацию правовых актов и необходимость законодательного закрепления системы правовых актов» главы 2 «Смешанные правовые акты системе правовых актов Российской Федерации» настоящей магистерской диссертации с учетом исследованных в дальнейшем аспектов освещаемой проблемы.

## **1.2 Правовая природа нормативных правовых актов**

Вопрос о понятии нормативного правового акта, его существенных признаках, как правило, требует изучения в рамках самостоятельной исследовательской работы, вместе с тем в настоящем параграфе приведены положения относительно природы правовых актов нормативного характера, имеющие значение для результатов настоящего исследования.

Правовая природа правового акта должна быть однозначно определяемой вне зависимости от того в какой форме он принят (издан). Следовательно, его отнесение к одному из видов в рамках основополагающей классификации

должно производиться не по внешним признакам, а по внутренним. Таким определяющим значением должно обладать само содержание правового акта.

В юридической науке представлено множество теоретических представлений о присущих нормативному правовому акту свойствах, которые могут быть систематизированы в зависимости от тех или иных признаков, выдвигаемых в качестве ведущих: тесная связь с государством и его органами (А.В. Мелехин<sup>54</sup>, В.В. Невинский<sup>55</sup>, А.Ф. Шебанов<sup>56</sup>), выражение государственной воли (А.В. Мицкевич<sup>57</sup>), связь с правотворчеством как разновидностью юридической деятельности (С.С. Алексеев<sup>58</sup>, В.Л. Кулапов<sup>59</sup>, А.С. Пиголкин<sup>60</sup>, А.Ф. Черданцев<sup>61</sup>), обладание природой официального акта-документа (В.Н. Карташов<sup>62</sup>), содержание новой нормы действующего права (В.С. Нерсесянц<sup>63</sup>), свойство нормативности и др. Вместе с тем в большинстве случаев не ставится под сомнение соотношение нормативного правового акта и правового акта как части и целого.

Представляется, что наиболее глубоким и содержательным, отражающим сущностные характеристики, является дефиниция, данная еще в 1982 году С.С. Алексеевым, который определил нормативно-правовой акт как «письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение»<sup>64</sup>.

---

<sup>54</sup> См.: Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник. М. : Маркет ДС, 2007. С. 290–291.

<sup>55</sup> См.: Невинский В.В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3.

<sup>56</sup> См.: Шебанов А.Ф. Форма советского права : монография. М. : Юрид. лит., 1968. С. 25.

<sup>57</sup> См.: Мицкевич А.В. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. М. : Юрид. лит., 1967. С. 26.

<sup>58</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 201.

<sup>59</sup> См.: Кулапов В.Л. Теория государства и права : учебник. Саратов, 2011. С. 274.

<sup>60</sup> См.: Пиголкин А.С. Теория государства и права : учебник для юридических вузов. М.: Городец, 2003. С. 102.

<sup>61</sup> См.: Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2003. С. 197.

<sup>62</sup> См.: Карташов В.Н. Теория правовой системы общества : учебное пособие. В 2 т. Т. 1. Ярославль, 2005. С. 269.

<sup>63</sup> См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 402.

<sup>64</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 201.

Однако целью автора является формирование такого подхода к исследуемым в рамках настоящей работы понятиям, который обеспечивал бы полную информированность всех заинтересованных субъектов о правовых нормах, которые действуют или могут действовать в отношении их с учетом общего или специального правового статуса.

В учебнике Т.В. Кашаниной, посвященном юридической технике, отмечается значение вида правового акта: оно позволяет адресату определить степень важности, официальности и обязательности правового документа<sup>65</sup>. Автор пишет о многоуровневой системе нормативных актов, издаваемых в Российской Федерации, и необходимости закрепления определенного вида нормативного акта за определенным уровнем. Высказано мнение о том, что должна быть корреляция между видом нормативного акта и органом, его издавшим.

В этой связи представляет научный интерес проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который до сих пор не принят. Впервые законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в июне 1996 года, а в ноябре 1996 года принят в первом чтении. В дальнейшем на законопроект получены замечания Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству, вследствие чего в 2004 году он был отклонен<sup>66</sup>.

Согласно преамбуле законопроекта в его актуальной редакции, он разработан в целях определения понятия, видов и форм нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) в Российской Федерации, устанавливает их юридическую силу и соотношение между собой, общий порядок их подготовки, оформления, экспертизы, принятия (издания),

---

<sup>65</sup> См.: Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 136.

<sup>66</sup> См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федерального закона, подготовлен Минюстом России, не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014 (разработка проекта прекращена) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

опубликования (обнародования), вступления в силу, толкования, учета и систематизации; основы реализации и мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, порядок преодоления и устранения коллизий и пробелов в правовом регулировании, ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов.

Так, нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение. Из данного определения следует, что интерпретационные акты включены в содержание понятия нормативного правового акта, что отличает его от представленных выше теоретических позиций. Субъектами правотворчества названы граждане Российской Федерации, органы государственной власти Российской Федерации и должностные лица Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и должностные лица субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, а также организации, созданные в форме государственного учреждения или государственной корпорации, в установленной сфере и случаях. При этом граждане указаны в качестве субъектов правотворчества в связи с существованием в Российской Федерации такой формы непосредственного волеизъявления граждан как референдум. Иные субъекты в перечне носят государственный характер.

Система нормативных правовых актов определена как совокупность нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) и реализуемых в Российской Федерации, связанных отношениями соподчиненности и координации, которая строится на основе их различия по видам и форме, а также с учетом различных уровней государственной власти и организации



местного самоуправления. В статье, посвященной видам и формам нормативных правовых актов, содержатся следующие классификации нормативных правовых актов:

- законы и подзаконные нормативные правовые акты;
- основные, производные, вспомогательные и дополнительные;
- общие и специальные.

Применительно к первой классификации автором отмечено следующее. Устанавливается, что законы регулируют наиболее значимые общественные отношения, принимаются гражданами Российской Федерации соответственно на референдуме Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации, а также законодательными (представительными) органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Определены виды законов: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации. Установлено, что форма законов определяется Конституцией Российской Федерации, исследуемым Федеральным законом (проектом), другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации. В свою очередь, подзаконные нормативные правовые акты принимаются (издаются) на основании и во исполнение законов и не могут им противоречить. Формы подзаконных нормативных правовых актов определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, исследуемым Федеральным законом (проектом), другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В приведенной классификации, несмотря на ее критерий – юридическая сила, место Конституции Российской Федерации не определено. В теоретических

исследованиях, как правило, Конституция Российской Федерации, имея высшую юридическую силу, определяется «над законами»<sup>67</sup>.

Применительно ко второй классификации автором отмечено следующее. Нормативный правовой акт, имеющий самостоятельное значение по отношению к другим нормативным правовым актам, а также нормативный правовой акт, которым утверждается другой нормативный правовой акт, либо нормативный правовой акт, в который вносятся изменения, отменяется или разъясняется другим нормативным правовым актом, является основным. Нормативные правовые акты, утверждаемые другими нормативными правовыми актами, являются производными нормативными правовыми актами. В свою очередь, производный нормативный правовой акт принимается (издается) в форме правил, порядков, положений, инструкций, регламентов, а также в иной форме, установленной федеральными законами, и являются частью основного нормативного правового акта. Нормативный правовой акт, изменяющий, отменяющий или разъясняющий другой нормативный правовой акт, является вспомогательным нормативным правовым актом. Нормативный правовой акт, принятый (изданный) с целью конкретизации положений или установления порядка реализации основного нормативного правового акта, является дополнительным нормативным правовым актом. Вместе с тем разграничение разъясняющего и конкретизирующего нормативных правовых актов не проведено и остается неясным, поскольку представляется, что их содержание не может быть шире самого нормативного правового акта, во исполнение которого они приняты. В целом указанная классификация не носит прикладного характера и имеет право на существование на уровне доктрины.

Применительно к третьей классификации следует отметить, что ее критерий – действие по кругу лиц является устоявшимся и необходимым на практике, и, по мнению автора, не нуждается в комментариях.

---

<sup>67</sup> См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 406–410.

Значительное внимание официальному определению нормативного правового акта уделено в судебной практике. Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, нормативный правовой характер имеют акты общего действия, адресованные персонально неопределенному кругу лиц, рассчитанные на многократное применение, которые содержат конкретизирующие нормативные предписания, общеобязательные правила поведения<sup>68</sup>. Указанной правовой позиции придерживаются и уставные суды субъектов Российской Федерации<sup>69</sup>.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» суд указал, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных

---

<sup>68</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.07.1995 № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11.10.1996 № 682-П ГД «О порядке применения п. 2 ст. 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 22 нояб.

<sup>69</sup> См.: Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 28.09.2018 № 28-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Р.Х. Ибатуллина на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 28 Закона Республики Татарстан от 06.04.2005 № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» [Электронный ресурс] // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. Режим доступа: <http://pravo.tatarstan.ru> (12.12.2018); Определение Уставного суда Челябинской области от 25.04.2013 № 008/2013-1 «Об отказе в принятии к рассмотрению заявления Уполномоченного по правам человека в Челябинской области Севастьянова А.М. о проверке Постановления Законодательного Собрания Челябинской области от 27.09.2012 № 1114 «О назначении представителей общественности в квалификационную коллегия судей Челябинской области» на его соответствие Уставу (Основному Закону) Челябинской области» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>; Определение Уставного Суда Калининградской области от 14.01.2019 № 1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения депутата Калининградской областной Думы шестого созыва И.А. Ревина о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения пункта 5 Постановления администрации городского округа «Город Калининград» от 19.11.2015 № 1937 «Об утверждении Административного регламента администрации городского округа «Город Калининград» предоставления муниципальной услуги по оформлению и выдаче решений о переводе или об отказе в переводе жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений<sup>70</sup>. Указанная правовая позиция поддерживается и в некоторых формальных источниках права<sup>71</sup>.

Как отмечается в судебной практике, грань между нормативными и ненормативными актами не всегда четко выражена в связи с тем, что оба вида правовых актов имеют много общего. Решение вопроса о нормативности оспариваемого акта в каждом спорном случае индивидуально и осуществляется исходя из содержания акта, его структуры и формы выражения, способа регулирования отношений, характера действия, порядка принятия и доведения до сведения исполнителей.

Свои представления о сущности и содержании нормативных правовых актов складываются и в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в региональных законодательных актах, посвященных статусным характеристикам нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, последние понимаются в качестве письменного документа, принятого (изданного) уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в определенной законом форме, направленного на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть обязательных предписаний постоянного или временного характера для неопределенного круга лиц, рассчитанных на многократное применение на территории субъекта.

Современное законодательство о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации представлено:

---

<sup>70</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. 15 янв.

<sup>71</sup> См.: Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс] : приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105, зарег. в Минюсте России 27.04.2020 № 58222. // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (27.04.2020); О порядке подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов Министерства обороны Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией по подготовке и оформлению проектов документов, представляемых в органы государственной власти Российской Федерации», «Инструкцией по подготовке и представлению на подпись проектов правовых актов Министерства обороны Российской Федерации», «Инструкцией по представлению на государственную регистрацию нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации») [Электронный ресурс] : приказ Министра обороны РФ от 10.12.2014 № 888 ред. от 12.01.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

– законами о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (Вологодская область<sup>72</sup>, Забайкальский край<sup>73</sup>, Новосибирская область<sup>74</sup>, Республика Алтай<sup>75</sup>, Самарская область<sup>76</sup>, Томская область<sup>77</sup>, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра<sup>78</sup>, Челябинская область<sup>79</sup>);

– законами о законах и иных нормативных правовых актах (Брянская область<sup>80</sup>);

– законами о правотворчестве и нормативных правовых актах (Краснодарский край<sup>81</sup>, Орловская область<sup>82</sup>);

– законами о нормативных правовых актах органов государственной власти (Калужская область<sup>83</sup>, Кировская область<sup>84</sup>, Оренбургская область<sup>85</sup>);

---

<sup>72</sup> См.: О нормативных правовых актах Вологодской области [Электронный ресурс] : закон Вологодской области от 05.07.2012 № 2806-ОЗ ред. от 28.10.2015. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>73</sup> См.: О нормативных правовых актах Забайкальского края [Электронный ресурс] : закон Забайкальского края от 18.12.2009 № 321-ЗЗК ред. от 24.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>74</sup> См.: О нормативных правовых актах Новосибирской области [Электронный ресурс] : закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ ред. от 01.07.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>75</sup> См.: О нормативных правовых актах Республики Алтай [Электронный ресурс] : закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 18-РЗ ред. от 03.10.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>76</sup> См.: О нормативных правовых актах Самарской области [Электронный ресурс] : закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД ред. от 04.07.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>77</sup> См.: О нормативных правовых актах Томской области [Электронный ресурс] : закон Томской области от 07.03.2002 № 9-ОЗ ред. от 07.10.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>78</sup> См.: О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс] : закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.02.2003 № 14-ОЗ ред. от 19.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>79</sup> См.: О нормативных правовых актах Челябинской области [Электронный ресурс] : закон Челябинской области от 30.05.2002 № 87-ЗО ред. от 04.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>80</sup> См.: О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области [Электронный ресурс] : закон Брянской области от 03.11.1997 № 28-З ред. от 30.03.2020. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>81</sup> См.: О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края [Электронный ресурс] : закон Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ ред. от 30.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>82</sup> См.: О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области (вместе с «Правилами юридико-технического оформления проектов нормативных правовых актов») [Электронный ресурс] : закон Орловской области от 15.04.2003 № 319-ОЗ ред. от 04.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>83</sup> См.: О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области [Электронный ресурс] : закон Калужской области от 25.07.1995 № 12 ред. от 25.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>84</sup> См.: О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области [Электронный ресурс] : закон Кировской области от 14.10.2013 № 325-ЗО ред. от 31.07.2014. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

– законами о порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов (Красноярский край<sup>86</sup>, Чеченская республика<sup>87</sup>).

Данные законы различны по своему содержанию, объему и внутренней структуре. Прежде всего, не все законы субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах имеют преамбулу, в которой указываются цели принятия закона, предмет его регулирования, даются определения основным понятиям и тем самым опосредуется его дальнейшее правопонимание (Вологодская область). В преамбулах региональных законов о нормативных правовых актах устанавливаются: единые требования, предъявляемые к нормативным правовым актам, их подготовке, внесению, рассмотрению, принятию (изданию), подписанию, опубликованию, а также общие правила юридической техники (Забайкальский край, Новосибирская область); виды нормативных правовых актов, общие принципы их подготовки, оформления, экспертизы, принятия, опубликования и вступления в силу (Челябинская область); система правовых актов органов государственной власти (Астраханская область<sup>88</sup>); система нормативных правовых актов, их виды, способы их учета и систематизации (Самарская область); помимо единых требований к законам и иным нормативным правовым актам государственных органов, порядка их подготовки, рассмотрения, принятия, опубликования, вступления в силу и отмены, а также дополнительно порядок толкования и способы разрешения юридических коллизий (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра).

---

<sup>85</sup> См.: О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области [Электронный ресурс] : закон Оренбургской области от 14.03.2002 № 455/380-П-ОЗ ред. от 01.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>86</sup> См.: О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2627 ред. от 23.11.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>87</sup> См.: О порядке официального опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Чеченской Республики [Электронный ресурс] : закон Чеченской Республики от 29.12.2014 № 56-РЗ ред. от 23.07.2020. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>88</sup> См.: О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области [Электронный ресурс] : закон Астраханской области от 10.04.2012 № 18/2012-ОЗ ред. от 16.07.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Региональные законы о нормативных правовых актах наряду со структурными имеют и содержательные отличия, в частности, в нормах дефиниций основных понятий, среди которых ключевыми являются понятия о нормативных правовых и правовых актах субъектов Российской Федерации. Понятие нормативного правового акта основывается на обобщении его ключевых признаков, однако субъекты Российской Федерации самостоятельно отбирают те или иные свойства нормативных правовых актов, формулируют на их основе собственные определения. Так, по-разному в региональных законах о нормативных правовых актах определяется статус органа государственной власти, имеющего право принимать (издавать) нормативные правовые акты. Они могут быть поименованы нормотворческими, правотворческими, уполномоченными, а также посредством указания конкретных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Некоторые законы субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах не содержат формулировок о порядке и форме принятия нормативных правовых актов законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, не во всех законах субъектов Российской Федерации содержится разграничение понятий «нормативный правовой акт» и «правовой акт», хотя эти понятия широко применяются в федеральном и региональном законодательстве, на что указывалось и в предыдущем параграфе.

Как показывает сравнительно-правовой анализ, в законах субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах также по-разному формулируется статус актов вынесшего представительного учреждения: система нормативных правовых актов, система законодательства, система нормативных правовых актов органов государственной власти, система нормативных правовых актов законодательного органа. Содержание этих понятий до сих пор является дискуссионным в юридической науке.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что отсутствие соответствующего закона о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации

Федерации на федеральном уровне создает условия для самостоятельного урегулирования указанной сферы субъектами Российской Федерации и, соответственно, для возникновения различных подходов к их правовому оформлению. Вместе с тем Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрена ограниченная свобода рассмотрения в законодательном разрешении вопросов, относящихся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституционными законами и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации, включая выбор формы и способов их правового закрепления в автономной системе регионального законодательства. Это представляется значимым для регламентации правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации<sup>89</sup>.

Как правило, нормативный акт всегда в своей вступительной части содержит преамбулу, содержащую информацию об обоснованности и убедительности принятия акта. Основная часть подразделяется на части, разделы, главы, статьи, пункты, подпункты, абзацы и др. Важное значение имеют реквизиты, поскольку с их помощью возможна идентификация правового документа. К ним относятся: название вида правового акта; название органа, его издавшего; наименование (полное и сокращенное); дата принятия; номер правового акта. Помимо указанных титульных реквизитов, существуют также реквизиты, располагающиеся в конце нормативного акта: место (название города); дата подписания; полное наименование должности лица (лиц), подписавшего документ; фамилия и инициалы должностного лица (лиц), подписавшего документ; его (их) личная подпись (ставится только

---

<sup>89</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ ред. от 30.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.



на подлиннике правового документа)<sup>90</sup>. Соблюдение отдельных установленных правил обуславливает законность принятия нормативного правового акта.

Несмотря на разнообразие трактовок понятия нормативного правового акта, его назначение – придание нормам юридической силы. Для этого он имеет четко установленную форму (документ), разрабатывается и принимается компетентными органами публичной власти на основе специально установленной правотворческой процедуры и отличается определенностью формулирования в тексте правовых норм. Неукоснительное соблюдение технологии подготовки и оформления этого документа – обязательное условие законности и эффективности подготавливаемых решений. Ему свойственна общеизвестность. Обычно нормативный документ публикуется непосредственно после его принятия, однако для наиболее важных установлены сроки их опубликования. Они публикуются в особых источниках и имеют определенный порядок вступления в силу. Все перечисленные признаки обеспечивают полную информированность всех заинтересованных лиц о принятых нормативных правовых актах, которые играют ведущую роль в формировании единого информационно-правового пространства.

### **1.3 Правовая природа правовых актов индивидуального характера**

Как обозначено выше, основной классификацией правовых актов является их классификация в зависимости от юридических свойств (функции).

К актам индивидуального вида относят правоприменительные акты, акты казуального толкования и договорные акты. Их объединяет то, что их решения, в отличие от нормативных правовых актов, распространяются на конкретных лиц и конкретные ситуации. Стоит иметь в виду, что в зависимости от порождаемых правовых последствий и юридических свойств (функции) договорные акты подразделяются на нормативные и индивидуальные,

---

<sup>90</sup> См.: Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 135–139.

в данном случае речь идет исключительно об индивидуальных договорных актах<sup>91</sup>.

В теории правовых актов управления индивидуальные акты всегда являются актами применения административно-правовых норм, будучи воплощенными в решения субъектов управления по конкретным вопросам, они обращены к конкретным лицам для их однократного применения, вместе с тем они порождают, изменяют либо прекращают правоотношения. В учебнике по административному праву А.П. Солдатов и В.А. Мельников выделяют три их основных вида: правонаделительные (назначение временно исполняющего обязанности), оперативно-распорядительные (о переносе выходного дня), правоохранительные (о применении мер государственного принуждения)<sup>92</sup>. К таковым в том числе можно отнести поручения, данные вышестоящим лицом нижестоящему лицу; решения о предоставлении гражданину средств из резервного фонда; решения о создании совещательных органов и пр.

Когда речь идет о правоприменительном акте, имеется в виду результат правоприменительной деятельности, исходящий от субъекта правоприменения, обладающего в конкретном отношении властными полномочиями. Изданию правоприменительного акта предшествуют стадии правоприменительной деятельности: установление юридической основы для разрешения дела, установление фактической основы для разрешения дела, вынесение решения по делу<sup>93</sup>. Они имеют государственно-властный характер, издаются компетентными органами на основе правовых норм, обязательны к исполнению, направлены на индивидуальное регулирование конкретных общественных отношений и являются юридическими фактами, влекущими возникновение, изменение или прекращение у адресатов субъективных прав и обязанностей<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> См.: Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // Правоведение. 2002. № 3. С. 19–20.

<sup>92</sup> См.: Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Феникс, 2006. С. 249.

<sup>93</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права : учебник для бакалавров. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. Серия : Бакалавр. Углубленный курс. С. 445–451.

<sup>94</sup> Там же. С. 452.

Правоприменительные акты можно классифицировать по различным основаниям.

По субъектам, издающим их: органы законодательной власти, органы исполнительной власти, судебные органы, контрольно-надзорные и иные государственные органы, а также негосударственные организации (органы местного самоуправления и их должностные лица). Кроме того, они могут приниматься единоначально или коллегиально.

По времени действия: однократные или длящегося действия (юридические последствия продолжаются какой-либо определенный срок или заранее не определенный срок).

По характеру применяемых норм права: регулятивные и правоохранительные.

По значению в процессе разрешения юридического дела: основные (содержат завершено решение юридического дела) и вспомогательные<sup>95</sup>.

В зависимости от субъекта толкование бывает официальным и неофициальным, нормативным и казуальным.

Казуальное толкование, в отличие от нормативного, обязательно для одного конкретного случая. В едином интеллектуально-волевом акте увязывается уяснение содержания правовых норм с объяснением конкретных субъективных прав и юридических обязанностей. Типичность ситуаций, предусмотренных нормативным правовым актом, позволяет допускать использование результатов казуального толкования при решении аналогичных дел, обеспечивая тем самым единство судебной практики. Субъектом такого толкования является, как правило, суд<sup>96</sup>. Однако возможно и неофициальное казуальное толкование. Его влияние на правовое регулирование зависит от уровня компетентности, правильности и убедительности. Сила и значение такого толкования зависят от личного авторитета интерпретатора.

Эффективность правоприменительного акта зависит от цели его издания, результатов его действия, соизмерения результатов с целью и неизбежными

---

<sup>95</sup> Там же. С. 453.

<sup>96</sup> Там же. С. 489–493.

издержками. Имеется в виду достижение цели с наименьшими затратами и в оптимальные сроки.

Учитывая изложенное, представляется возможным сделать вывод о том, что отличительной чертой индивидуально-правовых актов является все же однократность их применения определенным субъектом. Кроме того, с их помощью не могут устанавливаться новые нормы права<sup>97</sup>.

Как отмечено в предыдущем параграфе, для нормативных правовых актов установлены определенные правила юридической техники. Правоприменительный акт, имея целью урегулирование конкретного случая, во вступительной части содержит информацию об идентификации субъекта, его вынесшего. Мотивировка, как самая важная часть, без которой исполнимость решения окажется под вопросом, подробно отражается в основной части документа. Наряду с нормативными актами, в структуре правореализационных актов можно также увидеть разделы, пункты, подпункты, абзацы, в отличие от судебных актов, которые построены иначе: их содержание составляют констатирующая, описательная, мотивировочная, резолютивная части<sup>98</sup>. В отношении же ненормативного правового акта установлены иные формы принятия такого документа, кроме того, его официальное опубликование не является обязательным и не влияет на вступление в силу правового акта.

## **2 Смешанные правовые акты в системе правовых актов Российской Федерации**

### **2.1 Теоретический аспект существования правовых актов смешанного типа**

Все чаще предметом отдельных исследований становятся правовые акты, обладающие одновременно свойствами различных видов (подвидов) правовых

---

<sup>97</sup> См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 402.

<sup>98</sup> См.: Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 135–139.

актов во всех возможных вариациях. Их именуют смешанными правовыми актами, атипичными правовыми актами или нетипичными правовыми актами. По мнению автора, использование прилагательных «атипичный» или «нетипичный» в отношении таких правовых актов весьма условно, как и деление всех правовых актов на «типичные» и иные. Вопрос, требующий разрешения, можно сформулировать следующим образом: «Являются ли смешанные правовые акты отдельным элементом системы правовых актов?»

Существует несколько точек зрения по поводу того, к какому виду правовых актов отнести документ, включающий нормативные и индивидуально-определенные предписания.

Сторонники универсального значения традиционной концепции правовой нормы как общего правила, построенного по схеме «если – то», утверждают, что раз то или иное предписание законодателя не представляет собой общего правила, рассчитанного на применение в неопределенном числе типичных случаев, каждый раз, когда будут на лицо условия, указанные в гипотезе нормы, то это не правовая норма, а индивидуальный акт применения права. Так, А.В. Мицкевич предлагает считать акты с нормативными и индивидуально-конкретными предписаниями нормативными только в той их части, в которой они имеют правотворческий характер, и в соответствии с этим являются носителями юридических предписаний<sup>99</sup>. А.Ф. Шебанов указывает, что «в практике государственных органов имеют место акты, которые содержат как правовые нормы, так и конкретные предписания по применению норм права в конкретно определенных отношениях. Такие акты по праву считаются нормативными актами»<sup>100</sup>. Вместе с тем им предложено называть их нормативно-хозяйственными.

Ранее в работе отмечено, что ежегодно принимаемые законодательными органами законы о бюджете на предстоящий финансовый год ввиду

---

<sup>99</sup> См.: Мицкевич А.В. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. М. : Юрид. лит., 1967. С. 30–57.

<sup>100</sup> Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7.

одновременного закрепления как нормативных, так и индивидуальных предписаний, являются ярко выраженными смешанными актами. Таким образом, если мы соглашаемся с позицией, высказанной А.В. Мицкевич, то для нас равны как закон о бюджете, так и какой-либо индивидуально-правовой акт. Вряд ли с этим можно согласиться. Вместе с тем отмечаем, что такой закон содержит правоприменительные элементы в силу традиционно сложившихся правил изложения.

В современной юридической науке Т.В. Кивленок сформулировано следующее определение смешанного правового акта, которое в настоящем исследовании используется в качестве основного. Смешанный правовой акт – оформленная в установленном порядке совокупность юридических предписаний, включающая в себя правовые свойства и элементы различных типов (видов, подвидов) юридических актов, выражающая волю субъекта (субъектов) права, направленная на комплексное регулирование общественных отношений и влекущая определенные социальные и правовые последствия.

В соответствии с данным определением установлены виды смешанных правовых актов:

– нормативно-правовые акты с интерпретационными элементами или нормативно-интерпретационные акты сочетают в себе нормативные предписания и элемент разъяснения и конкретизации юридических норм;

– нормативно-правовые акты с правореализующими элементами сочетают в себе нормативные предписания и автономные решения лиц, их согласованные волеизъявления;

– нормативно-правовые акты с правоприменительными элементами сочетают в себе нормативные предписания и персонально-адресованные и индивидуально-определенные обязательные юридические предписания<sup>101</sup>.

К смешанным правовым актам с правореализующими элементами принято относить нормативный договор, который, с одной стороны, создает общеобязательную основу и воздействует на большой круг субъектов, с другой

---

<sup>101</sup> См.: Кивленок Т.В. Смешанные правовые акты как вид атипичных правовых актов // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 260.

стороны – позволяет субъектам осуществлять обособленные согласованные волеизъявления, приходиться к взаимовыгодным совместным решениям. Определяя нормативные договоры, С.С. Алексеев пишет, о том, что они представляют собой «совместные акты-документы, выражающие в своем нормативном создании взаимное изъявление воли правотворческих органов, встречное принятие на себя каждым из них юридических обязанностей»<sup>102</sup>. По мнению автора, необходимости в выделении подобного вида смешанных правовых актов нет, поскольку для них уже разработано устоявшееся в юридической науке понятие – нормативный договор, а такой их признак как согласованность двух и более волей не может однозначно свидетельствовать об их смешанном характере.

В юридической литературе сложилось мнение, что в зависимости от того, какие элементы механизма правового регулирования последовательно используются, можно говорить о простом и сложном процессе регулирования. При простом регулировании используется один властный государственный акт, а именно нормативный правовой акт, и субъекты, к которым этот акт обращен, осуществляют индивидуализацию прав и обязанностей самостоятельно. При сложном регулировании – два акта государственно-властного характера, одним из которых является нормативный правовой акт, а другим – акт правоприменения. С этой точки зрения, смешанный правовой акт вида нормативно-правовой акт с правоприменительными элементами является универсальным, поскольку дает возможность соединить в одном правовом акте все необходимые предписания, закрепить положения об обеспечении их исполнения<sup>103</sup>.

Наконец, когда речь идет о нормативно-правовых актах с интерпретационными элементами, следует иметь в виду результат нормативного толкования. Официальное разъяснение дается уполномоченным на то государственным органом или должностным лицом в рамках своей

---

<sup>102</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 236.

<sup>103</sup> См.: Кивленок Т.В. Конструкция атипичных правовых актов // Юридическая техника. 2013. № 7 (ч. 2). С. 295–296.

компетенции, формулируется в специальном акте-документе, формально обязательно для определенного круга исполнителей толкуемой нормы. В случае, когда такое толкование является нормативным, разъяснение дается применительно к рассмотрению всех дел определенной категории и потому обладает качеством нормативности. Оно не связано с конкретным случаем и не содержит новых юридических норм. Такие разъяснения разделяют судьбу толкуемого акта. В случае, когда оно дается органом – его автором, принято говорить об аутентическом толковании.

О казуальном официальном и неофициальном толковании говорится в параграфе 1.3 «Правовая природа правовых актов индивидуального характера» главы 1 «Классификация как критерий дифференциации определения правовой природы правовых актов».

В отношении правил юридической техники смешанных правовых актов следует отметить, что наблюдается сочетание правил юридической техники, применяемых к нормативным правовым актам, с правилами юридической техники, применяемым к иным правовым актам. Данный факт вполне может быть расценен как ошибка, допущенная в результате отсутствия должных знаний приемов и способов юридической техники, или ошибка, допущенная умышленно.

В перечисленных случаях можно говорить о том, что такие правовые акты обладают нормативными свойствами. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» к актам, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами, относятся акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов или должностных лиц, включающие в себя результаты толкования норм права, которые используются в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.



При этом под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно персонифицировать<sup>104</sup>. Акты, обладающие нормативными свойствами, как и нормативные правовые акты, носят общеобязательный характер, оказывая регулирующее воздействие на соответствующие отношения, однако имеют совершенно иную правовую природу и предназначение. Они не содержат и не могут содержать новых норм права, в них дается лишь толкование действующего законодательства, то есть разъясняются конкретные законоположения<sup>105</sup>.

Принимая во внимание малоизученность проблематики смешанных правовых актов, активный интерес исследователей к изучению их правовой природы и определению места в системе правовых актов, они получают все большее теоретическое развитие в рамках юридической науки, что позволило им занять свою нишу на теоретическом уровне познания.

## **2.2 Практический аспект существования правовых актов смешанного типа**

Роль права, юридических средств в условиях рыночных отношений и формирования правового государства в современной России резко возрастает. Между тем остается немало вопросов в использовании в рамках названных процессов таких инструментов, как правовые акты. Большое число актов смешанной правовой природы порождают юридические коллизии и затрудняют правореализационную практику. Их наличие обусловлено изданием правовых актов, в которых содержатся как юридические нормы, так и разъяснения или даются индивидуальные предписания.

---

<sup>104</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. 15 янв.

<sup>105</sup> См.: Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2019. С. 8–9.

В параграфе 1.1 «Понятие правового акта, их классификации и системы» главы 1 «Классификация как критерий дифференциации определения правовой природы правовых актов» при анализе систем правовых актов отдельных субъектов Российской Федерации автором указано на допущение органами публичной власти издания смешанных правовых актов.

Рассмотрим случаи наличия смешанности в правовых актах на примере решений о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (далее – перевод земель) уполномоченными органами субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ), Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон о переводе земель), иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации<sup>106</sup>. Согласно указанным формальным источникам права установлен порядок перевода земель. Так, статьей 2 Закона о переводе земель регламентирован состав и порядок подготовки документов заявителем, который обращается в орган государственной власти или орган местного самоуправления с ходатайством о переводе земель. По результатам рассмотрения ходатайства о переводе земель уполномоченным органом принимается акт о переводе земель либо акт об отказе в переводе земель. Из вышесказанного следует, что уполномоченный орган по ходатайству определенного субъекта принимает акт о переводе земель, который содержит необходимые сведения, в том числе, такие как категория земель, перевод в которую осуществляется. Указанное обстоятельство означает изменение правового режима использования таких

---

<sup>106</sup> См.: Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ ред. от 30.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>; О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую [Электронный ресурс] : Федер. закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ ред. от 01.05.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

земель и, следовательно, подразумевает изменение совокупности норм, регулирующих отношения по использованию таких участков, применяющихся неоднократно и действующих неопределенно во времени, а также в отношении неопределенного круга лиц.

По этому поводу Верховным Судом Российской Федерации в определении об отмене решения нижестоящего суда и удовлетворении заявления о признании недействующими правовых актов уполномоченного органа о переводе сделаны выводы о том, что перевод земель в соответствии со статьей 8 ЗК РФ является прерогативой публичных органов власти, которые, осуществляя такой перевод, определяют не конкретного их пользователя и правила пользования землей этим пользователем, а назначение земель как важнейшей части природных ресурсов и окружающей природной среды, а также осуществляют контроль за правовым режимом в зависимости от их целевого использования. Перевод земель – это установление порядка, условий, предела эксплуатации земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель. Осуществление перевода земель влечет правовые последствия в виде изменения правового режима использования земель (правил эксплуатации, гражданского оборота, охраны и т.д.). Таким образом, суд без сомнения по содержанию относит акт о переводе земель к нормативным правовым актам. Несмотря на то, что в оспариваемых правовых актах непосредственно и не содержатся общеобязательные правила поведения, они являются условиями для применения иных, чем прежде, правовых норм. Вместе с тем, признавая за ними нормативный характер, судом сделан вывод о том, что в поскольку оспариваемые правовые акты не были опубликованы, они не подлежат применению и не влекут правовых последствий<sup>107</sup>.

Представляет интерес тот факт, что Законом о переводе земель закреплено право обжаловать акт о переводе в судебном порядке, однако

---

<sup>107</sup> См.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 01.10.2014 № 91-АПГ14-1 об отмене решения Псковского областного суда от 19.05.2014 и удовлетворении заявления о признании недействующими приказов № 655 и № 656 от 28.06.2013 Государственного комитета Псковской области по имущественным отношениям о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую для строительства мусороперерабатывающего комплекса [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

носитель такого права не назван, что также подтверждает, что акт о переводе действует в отношении неопределенного круга лиц, то есть порождает такие правовые последствия, которые потенциально действуют в отношении каждого субъекта.

Обратимся к правовым актам отдельных субъектов Российской Федерации, осуществляющим перевод земель.

В распоряжении Правительства Красноярского края от 24.07.2020 № 528-р, являющимся по своему содержанию актом о переводе земель, в преамбуле в качестве одного из правовых оснований принятия правового акта указано ходатайство общества с ограниченной ответственностью «Имени Лопе де Вега» – конкретного субъекта. Данным правовым актом земельный участок с кадастровым номером 24:03:1000009:355 площадью 203 429 кв. метров (местоположение: Красноярский край, Балахтинский район, примерно в 8,3 км северо-восточнее п. Щетинкина, в границах согласно приложению к данному правовому акту) переводится из одной категории земель в другую, а именно из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов для организации экологического туризма, что неоспоримо, как указано выше, означает изменение правового режима и влечет правовые последствия не только для заявителя, но и для иных потенциальных пользователей земельного участка<sup>108</sup>. Вместе с тем, указанное распоряжение подлежит официальному опубликованию и вступает в силу в день, следующий за днем его официального опубликования. Необходимость официального опубликования предусмотрена законодательством Красноярского края для нормативных правовых актов, к которым не относятся распоряжения Правительства Красноярского края<sup>109</sup>. Таким образом, до сведения неопределенного круга лиц доносится информация об изменении правового режима использования данного земельного участка.

---

<sup>108</sup> См.: О переводе земельного участка из одной категории в другую [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Красноярского края от 24.07.2020 № 528-р. // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru> (24.07.2020).

<sup>109</sup> См.: О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2627 ред. от 23.11.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

В субъектах Российской Федерации сложилась различная практика принятия актов о переводе земель. В Ленинградской области акт о переводе земель также принимается в форме распоряжения. Так, распоряжение Правительства Ленинградской области от 22.06.2020 № 437-р, которому присвоено наименование «О переводе земельных участков из категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов в Лодейнопольском муниципальном районе Ленинградской области», что, по мнению автора, нетипично для ненормативного правового акта, принимаемого в форме распоряжения<sup>110</sup>. Помимо положения о переводе земельных участков, закреплено положение о возложении контроля за исполнением распоряжения на должностное лицо (первого заместителя Председателя Правительства Ленинградской области – председателя комитета финансов), что представляет собой индивидуальное предписание. Также в правовом акте отсутствуют пункты о вступлении в силу, а также об официальном опубликовании, однако на официальном интернет-портале правовой информации данное распоряжение опубликовано 25.06.2020, что делает его доступным для ознакомления неограниченному кругу лиц.

Обратимся к практике регионов, где акты о переводе принимаются в форме постановления. Так, в постановлении Правительства Московской области от 29.07.2020 № 472/23 «О переводе из одной категории в другую земельного участка, расположенного в городском округе Истра Московской области» дополнительно закреплена рекомендация правообладателю земельного участка совершить действия, направленные на изменение вида разрешенного использования земельного участка, а также дано поручение

---

<sup>110</sup> См.: О переводе земельных участков из категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов в Лодейнопольском муниципальном районе Ленинградской области [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Ленинградской области от 22.06.2020 № 437-р. // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (25.06.2020).

должностному лицу об официальном опубликовании постановления, определен контролирующей исполнение постановления субъект<sup>111</sup>. Последние положения избыточны, поскольку указанный правовой документ по своему содержанию подлежит официальному опубликованию, для чего в Правительстве Московской области создан соответствующий аппарат, к должностным обязанностям которого относится в том числе направление на официальное опубликование принятых нормативных правовых актов. Положение о вступлении в силу правового акта отсутствует, что позволяет сделать вывод о вступлении в силу по общему правилу для подобных правовых документов: через день после его официального опубликования.

В постановлении Администрации Курской области от 30.04.2019 № 385-па «О переводе земельного участка, расположенного по адресу: Курская область, Обоянский район, Бабинский сельсовет, с. Вышнее Бабино, из одной категории в другую» дополнительно указано, что постановление вступает в силу со дня его подписания и подлежит опубликованию в установленном порядке<sup>112</sup>. Представляется, что вступление в силу может происходить ранее опубликования, в связи с чем возникает временной период, когда лица, чьи права может затрагивать данный правовой акт, не осведомлены о его принятии.

И, наконец, подвергнуто анализу постановление Правительства Иркутской области от 05.02.2020 № 61-пп «О переводе земельного участка», где помимо положения о переводе, закреплено положение об опубликовании постановления в официальных источниках, однако не указан момент вступления правового акта в силу, что позволяет сделать вывод аналогичный выводу, сделанному при анализе постановления Правительства Московской

---

<sup>111</sup> См.: О переводе из одной категории в другую земельного участка, расположенного в городском округе Истра Московской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Московской области от 29.07.2020 № 472/23. // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. Режим доступа: <http://www.mosreg.ru> (30.07.2020).

<sup>112</sup> См.: О переводе земельного участка, расположенного по адресу: Курская область, Обоянский район, Бабинский сельсовет, с. Вышнее Бабино, из одной категории в другую [Электронный ресурс] : постановление Администрации Курской области от 30.04.2019 № 385-па. // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (07.05.2019).

области – постановление вступает в силу через день после его официального опубликования<sup>113</sup>.

Результатом осуществления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации перевода земель является нормативный правовой акт, принятый в форме постановления указанного органа. Данной точки зрения придерживается Верховный Суд Российской Федерации в сложившейся судебной практике рассмотрения дел по оспариванию актов о переводе.

Помимо обязательных для акта о переводе земель сведений, предусмотренных отраслевым законодательством, постановление должно содержать положение о вступлении в силу правового акта, находящееся в прямой зависимости от его официального опубликования, которое является обыкновенным для нормативного правового акта. В проанализированных правовых актах отсутствует «эталонный» нормативный правовой акт, поскольку в каждом из них присутствуют несовершенства юридической техники. Это проявляется в следующем. В тех ситуациях, где орган публичной власти должен принять как нормативный, так и ненормативный правовой акт, представляется, что это должны быть отдельные правовые акты. Лишь при этом условии адресатам права будут понятны соответствующие предписания публичной власти. В настоящее время сохраняется неопределенность в вопросе о форме правового документа акта о переводе земель, применяемых правилах юридической техники.

Смещение нормативных предписаний с индивидуальными встречается и на федеральном уровне. Это могут быть положения, содержащиеся в нормативном правовом акте, закрепляющие поручения отдельным органам публичной власти и их должностным лицам. К указанным случаям также следует относить установление в тексте ненормативного правового акта его обязательного официального опубликования, в том числе зависящего от такого опубликования момент вступления в силу. Придание ненормативному

---

<sup>113</sup> См.: О переводе земельного участка [Электронный ресурс] : постановление Правительства Иркутской области от 05.02.2020 № 61-пп. // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (07.02.2020).

правовому акту свойств нормативного является нарушением правил юридической техники, приводит к неоднозначности восприятия такого правового акта.

Однозначность и юридическая чистота правовых документов способна существенно повысить эффективность правотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности, однако в отсутствие формально закрепленных основ теории правовых актов (понятие правового акта, их классификации, система), а также однозначной, дифференцированной в зависимости от субъекта процедуры правотворческой деятельности, и общих правил юридической техники, органы государственной власти, имеющие право принимать (издавать) правовые акты, будут творить право по своему усмотрению.

### **2.3 Необходимость включения смешанных правовых актов в классификацию правовых актов и необходимость законодательного закрепления системы правовых актов**

Отсутствие комплексной теории правовых актов как учения о понятии, разновидностях, юридической природе, иерархии и системных взаимосвязях их различных видов обуславливает широкое обсуждение указанных вопросов в отечественной юриспруденции. Подход к понятию правового акта в рамках исследования определен, вместе с тем остаются актуальными следующие проблемы, обозначенные А.В. Малько и Я.В. Гайворонской: иерархия правовых актов; соотношение правовых актов различных видов; неопределенность юридической силы отдельных документов, упоминаемых в законодательстве; соотношение результатов правотворческой деятельности федеральной, региональной власти и муниципального управления; отсутствие единой общепринятой терминологии относительно к правовым актам различных видов;



а также отсутствие упорядоченности в общем массиве правовых актов<sup>114</sup>. В настоящее время однозначно разрешить их не то, что весьма затруднительно, а скорее, невозможно, поскольку «вычислить» верную позицию не удастся.

Система правовых актов должна решать вопрос о соотношении их между собой, однако ввиду отсутствия законодательно закреплённого соотношения друг с другом правовых актов различных видов исследователями предлагаются различные варианты систематизации, среди которых обозначить верную не представляется возможным ввиду уже указанных выше обстоятельств.

Критерии для построения системы правовых актов предлагаются различные. А.В. Мицкевич пишет о том, что на практике сами государственные органы стремятся формой акта подчеркнуть его общественную значимость, важность принимаемого решения, ввиду чего не стоит упускать из виду социальную значимость юридических критериев. Из политической важности ненормативного решения может вытекать придание ему юридической формы, принятой для нормативного акта и даже для акта более высокой юридической силы<sup>115</sup>. Таким образом, «за основу различия форм актов следует взять критерий их социально-политической значимости, принимая во внимание, что общественное значение имеет не только содержание решения, но и его юридическая природа... Поэтому форма актов может быть установлена в зависимости как от важности решения, так и от его юридической силы, нормативности и других свойств»<sup>116</sup>. Кроме того, им указывается на необходимость «официального установленного порядка оформления правовых актов», который призван обеспечивать «меры пресечения произвольного обращения с формой правовых актов»<sup>117</sup>. Пренебрежение к правовым формам способно причинить ущерб государству поскольку означает несоблюдение установленного правопорядка. Вместе с тем

---

<sup>114</sup> См.: Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 16–17.

<sup>115</sup> См.: Мицкевич А.В. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. М. : Юрид. лит., 1967. С. 10–11.

<sup>116</sup> Там же. С. 11.

<sup>117</sup> Там же. С. 9–10.

предписания о конкретных задачах и заданиях, о проведении конкретных мероприятий должны издаваться на основе существующего общего порядка, они не могут противопоставляться абстрактным нормам, а распространение на них нормативности неприемлемо, поскольку не помогает решению задач упорядочению законодательства, внесению устойчивости и порядка в общественные отношения. Позиция А.В. Мицкевич относительно нецелесообразности издания для разрешения одного вопроса двух или более разных актов в соответствии с юридической природой предписаний, автору не близка. Как уже отмечалось ранее, в тех ситуациях, где орган публичной власти должен принять как нормативный, так и ненормативный правовой акт, представляется, что это должны быть отдельные правовые акты, к которым применяются не только различные правила юридической техники, но и правила о вступлении их в силу. В противном случае систематизация и мониторинг принятых правовых актов становятся затруднительными ввиду того, что те правовые акты, которые подлежат учету в целях их общедоступности, имеют смешанный характер.

По мнению А.В. Малько и Я.В. Гайворонской, при систематизации надлежит учитывать «нормативный или индивидуальный характер акта, степень его обязательности, правила соотношения с иными актами в системе и другие параметры»<sup>118</sup>. Исследователи поддерживают точку зрения Н.В. Исакова и О.В. Шопиной и предлагают систематизировать акты-документы как по их видам (нормативная, правоприменительная, интерпретационная систематизация), так и в целом (общая, родовая, видовая систематизация), что, по их мнению, приведет к созданию пирамиды правовых актов<sup>119</sup>. Кроме того, на законодательном уровне следует «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

---

<sup>118</sup> Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 18.

<sup>119</sup> См.: Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // Правоведение. 2002. № 3. С. 19–20.

на издание уполномоченными субъектами актов, не предусмотренных законодательством, т.е. актов и документов неопределенной правовой природы, в отношении которых затруднительно определить их юридические последствия»<sup>120</sup>. Также справедливо отмечается, что пока нет определенности в понимании понятия правового акта и его отдельных видов, разработка системы не будет носить прикладного значения, а будет полезна лишь на доктринальном уровне, где также до сих пор нет единого мнения по данному вопросу.

Прежде чем представить авторскую позицию по главному вопросу исследования – о положении смешанных правовых актов в системе правовых актов и ее элементах, необходимо дополнительно пояснить следующие моменты.

Помимо обозначенных выше проблем, острой видится и проблема соотношения формы и содержания правового акта. Стоит только представить, что каждому виду правовых актов соответствуют собственные юридические формы. В таком случае это могло бы обеспечить однозначность юридической природы правового акта, в том числе посредством ограничения для субъектов, их издающих. Для каждой юридической формы – свой набор элементов юридической техники, которые неукоснительно соблюдаются, в противном случае правовой акт является оформленным ненадлежащим образом и должен влечь последствия его недействительности. Правовые акты разной юридической природы не должны иметь одинаковых наименований и форм. Юридическая форма правового акта должна однозначно указывать на его юридическую силу и природу, а также согласовываться с его содержанием. В настоящее время об однозначности соотношения формы и содержания правового акта можно говорить только в отношении судебных актов, предусмотренных процессуальным законодательством.

По этому вопросу можно привести следующий пример. В соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных

---

<sup>120</sup> Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 19.

органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009, нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений<sup>121</sup>. Вместе с тем исходя из практики представляется, что в данном случае речь идет о том, что правила, инструкции и положения могут быть утверждены путем издания постановлений (для Правительства Российской Федерации) и приказов (для иных федеральных органов исполнительной власти). Однако указание на это в Разъяснениях о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Приказом Минюста России от 23.04.2020 № 105, отсутствует, как и определение каждой из указанных форм правовых актов<sup>122</sup>. Кроме того, одновременно с этим в силу статьи 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России хоть и не является органом государственной власти, его полномочия по своей природе относятся к функциям государственной власти; он вправе издавать в форме указаний, положений и инструкции нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц<sup>123</sup>. Целесообразно однозначно определить значение и таких актов, а также соотнести их с упомянутыми выше правовыми актами, в том числе формы их издания. Наряду с указанными нормативными актами данным квази-государственным органом издаются письма, имеющие рекомендательный

---

<sup>121</sup> См.: Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 ред. от 18.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>122</sup> См.: Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс] : приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105, зарег. в Минюсте России 27.04.2020 № 58222. // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (27.04.2020).

<sup>123</sup> См.: О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс] : федер. закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ ред. от 20.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

характер, содержащие методические рекомендации и разъяснения для определенных адресатов, например, кредитных организаций. Принимая во внимание то обстоятельство, что Банк России вправе издавать обязательные к исполнению нормативные акты для всех юридических и физических лиц, предлагается учитывать их в системе правовых актов Российской Федерации наряду с правовыми актами иных федеральных органов государственной власти.

О правовой природе актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации нет единой позиции. Как отмечает судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиев, подобные акты не встроены в правовую систему и являются «внешними» для права ценностями<sup>124</sup>. Представляется, что указанные акты распространяются на определенный круг субъектов-адресатов. Вместе с тем в качестве исключения стоит рассматривать Приказ Генпрокуратуры России от 22.08.2018 № 519 «Об утверждении Положения о порядке проставления апостиля на документах, выданных органами прокуратуры Российской Федерации, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации, а также на документах, направляемых в иностранные государства в рамках международных договоров Российской Федерации и на основе принципа взаимности», который отвечает признакам нормативного правового акта – содержит правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц (требования по представлению документов заявителями, основания для отказа в приеме документа либо в проставлении апостиля), рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование отношений, возникающих в связи с проставлением апостиля на документах, выданных органами прокуратуры Российской Федерации<sup>125</sup>. Принимая во внимание положения статьи 17 Федерального закона

---

<sup>124</sup> См.: Гаджиев Г.А. Предмет конституционной экономики // Очерки конституционной экономики : сб. науч. тр. М. : Издательство «Юстицинформ». 2009. С. 38.

<sup>125</sup> См.: Об утверждении Положения о порядке проставления апостиля на документах, выданных органами прокуратуры Российской Федерации, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации, а также на документах, направляемых в иностранные государства в рамках международных договоров Российской Федерации и на основе принципа взаимности [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 22.08.2018 № 519. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf> (22.08.2018).

«О прокуратуре Российской Федерации» в части закрепления полномочия Генерального прокурора Российской Федерации по изданию обязательных для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников<sup>126</sup>, предлагается не учитывать их в системе правовых актов Российской Федерации, поскольку указанные нормативные акты издаются для определенного круга субъектов, которые уведомляются об их принятии с помощью внутренних административных процедур. Аналогичной позиции следует придерживаться и в отношении органов прокуратуры иных уровней.

Нормативные акты избирательных комиссий всех уровней также предлагается не учитывать в системе правовых актов Российской Федерации ввиду их узкой направленности (адресности), что следует, в частности, из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>127</sup>.

В отношении Уполномоченных по правам различных уровней и направленности, Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований следует отметить, что указанные субъекты не являются правотворческими, а также не издают каких-либо разъясняющих правовых актов.

При исследовании формальных источников права С.А. Дробышевский и Т.Н. Данцева определяют нормативный договор как «соглашение об установлении новых правовых норм, состоявшееся вследствие достижения в этих целях единого мнения нескольких субъектов, обладающих

---

<sup>126</sup> См.: О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 ред. от 30.12.2020. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>127</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ ред. от 04.06.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

правотворческими полномочиями»<sup>128</sup>. Основываясь на данном определении, нормативные договоры подлежат включению в систему правовых актов в той совокупности в какой являются формальными источниками права, наравне с нормативными правовыми актами на соответствующем уровне действия (территории).

Правовые акты физических и юридических лиц, устные правовые акты, а также конклюдентные – все они обязательны для исполнения, однако адресованы конкретным субъектам, и доводятся до их сведения непосредственно. В отношении локальных нормативных актов стоит отметить, что они издаются не от лица государства или муниципального образования, в связи с чем речь идет о частном правотворчестве; такой акт обязателен лишь для лиц, связанных с деятельностью соответствующей организации (для работников организации, ее учредителей, контрагентов в гражданских правоотношениях и пр.). По своей природе и юридической сути частноправовые договоры и соглашения схожи с локальными нормативными правовыми актами. Частноправовые договоры заключаются субъектами, не обладающими властными полномочиями, однако в силу указания закона они могут являться источниками права, что выражается в государственной, в том числе судебной, защите прав, возникающих из таких договоров (корпоративные договоры, коллективные договоры и соглашения, трудовые договоры и пр.)<sup>129</sup>. Во всех перечисленных случаях нет необходимости уведомлять о них неопределенный круг лиц как потенциальных адресатов норм, обеспечивать их общедоступность.

На основании проведенного исследования автор считает возможным предложить вариант построения системы правовых актов, в основе которого подход к понятию системы правовых актов как к совокупности официальных правовых актов-документов, содержащих предписания нормативного характера, разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного

---

<sup>128</sup> Дробышевский С.А., Данцева Т.Н. Формальные источники права : монография. М. : Норма, 2018. С. 93.

<sup>129</sup> См.: Сергеев А.А. Источники российского права: вопросы классификации и некоторые тенденции развития // Российский юридический журнал. 2017. № 5. С. 13–14; Сергеев А.А. Актуальные проблемы идентификации источников российского права // Современное право. 2017. № 7. С. 8.

круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению, общедоступность которых для всех субъектов-адресатов обеспечивается органами публичной власти, с учетом юридической силы правовых актов, а также их авторов.

Поскольку смешанные правовые акты в некоторой совокупности уже присутствуют в массиве всех правовых актов, их невозможно не учесть, однако выделение в качестве самостоятельного вида правовых актов излишне. Наличие исключений еще не отрицает общее правило, но нуждается в анализе и оценке, в том числе проведенных в рамках настоящего исследования.

Таким образом, все правовые акты надлежит разделить по уровням действия (территории) на общефедеральные, региональные, муниципальные.

Систему правовых актов Российской Федерации, обеспечивающую правовую информированность и доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц, можно выстроить следующим образом:

#### 1. Общефедеральный уровень.

1.1. Конституция Российской Федерации и законы о поправках в Конституцию Российской Федерации, а также решения, принятые на общероссийском референдуме.

#### 1.2. Законы.

1.2.1. Федеральные конституционные законы.

1.2.2. Федеральные законы.

1.2.3. Основы Законодательства, Законы Российской Федерации, РСФСР, СССР (действующие сейчас, в части, не противоречащей действующим федеральным законам).

#### 1.3. Подзаконные акты.

1.3.1. Указы Президента Российской Федерации. По общему правилу являются нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации, подготавливаются в пределах президентских полномочий. Вместе с тем могут носить и ненормативный характер в случае принятия по конкретным вопросам управления (о назначении



на должность, присвоении звания и т. д.). В этом случае они являются правоприменительными актами, хоть и принятыми в форме указа, и не подлежат включению в настоящую систему. Об их принятии надлежит уведомлять посредством освещения в официальных источниках информации. К примеру, на официальном сайте Президента Российской Федерации – kremlin.ru.

1.3.2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; нормативные договоры, заключаемые от имени Правительства Российской Федерации. В то время как постановления Правительства Российской Федерации принято относить к нормативным правовым актам, а распоряжения – к индивидуальным, с помощью вторых могут утверждаться, в частности, стратегии развития отдельных сфер в Российской Федерации, концепции создания и реализации проектов, имеющих общегосударственное значение. Представляется, что органами публичной власти должна быть обеспечена общедоступность таких правовых актов для всех заинтересованных лиц.

1.3.3. Правовые акты иных федеральных органов государственной власти: нормативные правовые акты; нормативные договоры, заключаемые от имени иных федеральных органов государственной власти; акты, содержащие разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению.

1.4. Правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, содержащие судебные правовые позиции (судебное правотворчество), а также разъяснения правовых норм, способствующие их надлежащему правоприменению.

## 2. Региональный уровень.

2.1. Устав (конституция) субъекта федерации и законы о поправках в устав (конституцию) субъекта, а также решения, принятые на референдуме регионального значения.

### 2.2. Законы субъекта федерации.

2.2.1. Уставные (конституционные) законы субъекта федерации.

2.2.2. Иные законы субъекта федерации.

2.3. Правовые акты исполнительной власти субъекта федерации.

2.3.1. Нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта федерации, нормативные договоры, заключаемые от имени субъекта федерации.

2.3.2. Правовые акты органов исполнительной власти субъекта федерации.

2.3.2.1. Правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации: нормативные правовые акты; нормативные договоры, заключаемые от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации; акты, содержащие разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению.

2.3.2.2. Правовые акты иных исполнительных органов государственной власти субъекта федерации: нормативные правовые акты; нормативные договоры, заключаемые от имени иных исполнительных органов государственной власти субъекта федерации; акты, содержащие разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению.

3. Муниципальный уровень.

3.1. Устав муниципального образования и муниципальные правовые акты о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан).

3.2. Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования и акты, содержащие разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению.

3.3. Нормативные правовые акты главы муниципального образования и акты, содержащие разъяснения правовых норм, обязательные для

неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению.

3.4. Нормативные правовые акты местной администрации и акты, содержащие разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению.

3.5. Нормативные правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и акты, содержащие разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению.

3.6. Нормативные приказы и распоряжения иных должностных лиц местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Для соблюдения правотворческими органами установленной системы правовых актов необходимо, чтобы все правовые акты исходили от лиц, которые специально обучены правилам и порядку их разработки. В.М. Баранов, определяя таких лиц, разработал понятие «норморайтер». Как справедливо им отмечается, это должен быть особый слой людей, которых специально подготовили для правотворческой работы и которые имеют соответствующего образца диплом; «правотворчеством должны заниматься профессионалы»<sup>130</sup> – таков ключевой тезис ученого. Кроме того, представляется, что они должны обладать высоким уровнем и особым качеством правотворческой культуры<sup>131</sup>. В противном случае никакой пользы от формально закрепленной системы правовых актов не видится.

Стоит отметить, что к функциям государства относится в том числе правообеспечительная функция, которая заключается в поддержании определенного правопорядка, в том числе эта деятельность проявляется в осуществлении органами публичной власти правового информирования, толкования (разъяснения) содержания прав и свобод. Важным представляется

<sup>130</sup> Баранов В.М. Норморайтер как профессия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 17.

<sup>131</sup> См.: Малько А.В., Трофимов В.В. Норморайтер как центральный субъект правовой политики // Норморайтер как профессия : материалы дискуссии. М. : РФ-Пресс, 2019. С. 73.

создание таких условий, которые будут благоприятствовать наиболее полному и эффективному осуществлению содержащихся в нормативно-правовых актах прав и свобод<sup>132</sup>. С учетом такой позиции и выстроена система правовых актов Российской Федерации. По мнению автора, является очевидным, что если все заинтересованные лица осведомлены об указанных в предлагаемой системе правовых актах, то они полностью информированы о созданном в государстве правопорядке. Именно эти правовые акты не должны противоречить друг другу, а их система подлежит формальному закреплению. Вместе с тем идея отличается новизной и будет подвергнута обсуждению. Однако пока определяется само понятие правового акта, будут определяться все категории, для которых это понятие имеет значение, ввиду чего полагаем, что изложенная в настоящем исследовании авторская позиция имеет право на существование.

---

<sup>132</sup> См.: Шафиров В.М., Мишина И.Д., Рудаков А.А., Панченко В.Ю., Петров А.А., Шайхутдинов Е.М. Курс лекций по теории государства и права. Красноярск. С. 54–56.

## Заключение

В правовых актах находит внешнее выражение воля государства, именно через правовые акты люди получают первичные знания о самом праве, правовых нормах, правоотношениях. Система правовых актов должна быть адекватна потребностям правовой политики и правового регулирования, а также содержанию общественных отношений, опосредуемых этими актами. Нельзя качественно регулировать общественные отношения, если не упорядочены сами средства регулирования<sup>133</sup>.

Цель настоящего исследования – изучить правовую природу нормативных правовых актов, правовых актов индивидуального и смешанного характера с акцентом на последние, определить содержание системы правовых актов Российской Федерации. Для достижения указанной цели изучено множество теоретических воззрений в отношении указанных правовых явлений, а также отдельные практические моменты.

В первой главе рассмотрены различные подходы к пониманию терминов «правовой акт», «нормативный правовой акт», «индивидуально-правовой акт»; проведен сравнительный анализ законов различных субъектов Российской Федерации по вопросу правовых актов (нормативных правовых актов и др.), критически рассмотрены формально закрепленные ими системы правовых актов. В качестве верного для целей исследования подхода к понятию правового акта установлен следующий. Правовой акт – документ-волеизъявление компетентного(-ых) органа(-ов) публичной власти, оформленное в установленном порядке и надлежащей форме. В результате анализа законодательства отдельных субъектов Российской Федерации автором сделан вывод о том, что ключевые понятия определены не одинаково, вследствие чего их системы правовых актов образованы различными видами правовых актов, что, в свою очередь, может привести к низкому качеству

---

<sup>133</sup> Гайворонская Я.В. Правовые акты и правотворчество субъекта федерации: взгляд с позиций новых реалий правового регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 3. С. 98.

регулирования общественных отношений, снижению эффективности законотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности. При определении правовой природы нормативного правового акта указывается на его назначение – придание нормам юридической силы. Для этого он имеет четко установленную форму (документ), разрабатывается и принимается компетентными органами публичной власти на основе специально установленной правотворческой процедуры и отличается определенностью формулирования в тексте правовых норм, что позволяет отграничить его от индивидуально-правовых актов. Неукоснительное соблюдение технологии подготовки и оформления нормативного правового акта – обязательное условие законности и эффективности подготавливаемых решений.

Во второй главе изучены теоретические и практические аспекты существования правовых актов смешанного типа, дана оценка необходимости включения их в классификацию правовых актов, а также необходимости законодательного закрепления системы правовых актов на федеральном уровне. В результате исследования установлено, что понятие и виды смешанного правового акта не только достаточно обсуждаемы в юридическом сообществе, но и сами смешанные правовые акты фактически внедрены в системы правовых актов различных субъектов Российской Федерации, в связи с чем в отдельных случаях весьма затруднительно дать оценку юридической функции правового акта. Автор предлагает не учитывать смешанные правовые акты в классификации правовых актов, и там, где необходимо принять два правовых акта – нормативный и ненормативный, не облекать их в одну правовую форму. Тем не менее, не обращать внимания на модифицированные правовые акты невозможно, в связи с чем предлагается дополнить указанное выше определение правового акта дополнительными признаками и сформулировать следующую дефиницию. Правовой акт – документ-волеизъявление компетентного(-ых) органа(-ов) публичной власти, оформленное в установленном порядке и надлежащей форме, содержащее

предписания нормативного характера, разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению, общедоступность которых для всех субъектов-адресатов обеспечивается органами публичной власти. Учитывая изложенное, сформулирована авторская позиция относительно системы правовых актов, в основе которой подход к понятию системы правовых актов как к совокупности официальных правовых актов-документов, содержащих предписания нормативного характера, разъяснения правовых норм, обязательные для неопределенного круга лиц, а также способствующие их надлежащему правоприменению, общедоступность которых для всех субъектов-адресатов обеспечивается органами публичной власти, с учетом юридической силы правовых актов, а также их авторов. Она достаточно обширна и указана на страницах 72-75 настоящей магистерской диссертации.

Многие очерченные в рамках исследования вопросы могут быть разрешены исключительно законодательным путем, в частности вопрос о системе правовых актов Российской Федерации. 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, то есть актов и документов неопределенной правовой природы, в отношении которых затруднительно определить их юридические последствия и степень обязательности. При отсутствии единообразного федерального регулирования все субъекты Российской Федерации приняли собственные документы, в той или иной мере регулирующие систему правовых актов субъекта федерации, правотворчество, законодательную деятельность и опубликование нормативных правовых актов. Представляется, что неукоснительно должен соблюдаться принцип непротиворечивости и согласованности нормативных актов субъекта федерации с федеральным

законодательством, который означает, что каждый принимаемый правотворческим органом нормативный акт должен вписываться в общую систему законодательства и не нарушать ее целостность и согласованность.

В заключение важно отметить следующее. Терминологическая точность – необходимый спутник формальной определенности права. С этих позиций однозначность понимания и употребления юридических терминов способна существенно повысить эффективность законотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности и юридического образования.



## Список использованных источников

### Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (04.07.2020).
2. О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы: федер. конституционный закон Российской Федерации от 4 дек. 2020 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 2020. – 11 дек.
3. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ ред. от 30.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
4. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 ред. от 30.12.2020. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ ред. от 30.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ ред. от 04.06.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
7. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс] : федер. закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ ред. от 20.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

8. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ ред. от 01.05.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9. О нормативных правовых актах в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект Федерального закона, подготовлен Минюстом России, не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014 (разработка проекта прекращена) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

10. О классификаторе правовых актов [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 ред. от 28.06.2005. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

11. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 ред. от 18.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

12. О порядке подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов Министерства обороны Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией по подготовке и оформлению проектов документов, представляемых в органы государственной власти Российской Федерации», «Инструкцией по подготовке и представлению на подпись проектов правовых актов Министерства обороны Российской Федерации», «Инструкцией по представлению на государственную регистрацию нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации») [Электронный ресурс] : приказ Министра обороны РФ от 10.12.2014 № 888 ред. от 12.01.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

13. Об утверждении Положения о порядке проставления апостиля на документах, выданных органами прокуратуры Российской Федерации,

подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации, а также на документах, направляемых в иностранные государства в рамках международных договоров Российской Федерации и на основе принципа взаимности [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 22.08.2018 № 519. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf> (22.08.2018).

14. Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс] : приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105, зарег. в Минюсте России 27.04.2020 № 58222. // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (27.04.2020).

15. Устав города Москвы [Электронный ресурс] : закон города Москвы от 28.06.1995 ред. от 20.09.2017. // Официальный сайт Московской городской Думы. – Режим доступа: <http://www.duma.mos.ru> (26.09.2017).

16. О правовых актах города Москвы [Электронный ресурс] : закон города Москвы от 08.07.2009 № 25 ред. от 19.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

17. Устав Кемеровской области – Кузбасса [Электронный ресурс] : принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09.04.1997 ред. от 01.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

18. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) [Электронный ресурс] : закон Республики Алтай от 07.06.1997 № 21-4 ред. от 13.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

19. О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс] : закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.02.2003 № 14-ОЗ ред. от 19.04.2021. // Справочная

правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:  
<http://www.consultant.ru>.

20. Устав Новосибирской области [Электронный ресурс] : принят постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от 31.03.2005 № 282-ОСД ред. от 02.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

21. Устав Красноярского края [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 ред. от 11.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

22. Устав Иркутской области [Электронный ресурс] : принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС ред. от 08.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

23. Устав Ленинградской области [Электронный ресурс] : закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-ОЗ ред. от 17.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

24. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края [Электронный ресурс] : закон Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ ред. от 30.04.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

25. О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области [Электронный ресурс] : закон Калужской области от 25.07.1995 № 12 ред. от 25.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

26. О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области [Электронный ресурс] : закон Брянской области от 03.11.1997 № 28-3 ред. от 30.03.2020. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

27. О нормативных правовых актах Самарской области [Электронный ресурс] : закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД ред. от 04.07.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

28. О нормативных правовых актах Томской области [Электронный ресурс] : закон Томской области от 07.03.2002 № 9-ОЗ ред. от 07.10.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

29. О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области [Электронный ресурс] : закон Оренбургской области от 14.03.2002 № 455/380-П-ОЗ ред. от 01.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

30. О нормативных правовых актах Челябинской области [Электронный ресурс] : закон Челябинской области от 30.05.2002 № 87-ЗО ред. от 04.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

31. О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (вместе с «Правилами юридико-технического оформления проектов нормативных правовых актов») [Электронный ресурс] : закон Орловской области от 15.04.2003 № 319-ОЗ ред. от 04.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

32. О Законодательном Собрании Кемеровской области – Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области – Кузбассе [Электронный ресурс] : закон Кемеровской области – Кузбасса от 19.01.2004 № 1-ОЗ ред. от 14.05.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

33. О нормативных правовых актах Новосибирской области [Электронный ресурс] : закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ ред. от 01.07.2019. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

34. О правовых актах Ленинградской области [Электронный ресурс] : областной закон Ленинградской области от 11.12.2007 № 174-ОЗ ред. от 10.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

35. О нормативных правовых актах Республики Алтай [Электронный ресурс] : закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 18-РЗ ред. от 03.10.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

36. О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края [Электронный ресурс] : закон Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2627 ред. от 23.11.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

37. О Законодательном Собрании Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 08.06.2009 № 30-ОЗ ред. от 09.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

38. О нормативных правовых актах Забайкальского края [Электронный ресурс] : закон Забайкальского края от 18.12.2009 № 321-33К ред. от 24.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

39. О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ ред. от 09.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

40. О государственных должностях Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 13.12.2010 № 125-ОЗ ред. от 04.03.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

41. О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области [Электронный ресурс] : закон Астраханской области от 10.04.2012 № 18/2012-ОЗ ред. от 16.07.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

42. О нормативных правовых актах Вологодской области [Электронный ресурс] : закон Вологодской области от 05.07.2012 № 2806-ОЗ ред. от 28.10.2015. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

43. О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области [Электронный ресурс] : закон Кировской области от 14.10.2013 № 325-ЗО ред. от 31.07.2014. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

44. О порядке официального опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Чеченской Республики [Электронный ресурс] : закон Чеченской Республики от 29.12.2014 № 56-РЗ ред. от 23.07.2020. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

45. Об утверждении Положения об аппарате Законодательного Собрания Иркутской области [Электронный ресурс] : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17.02.2016 № 35/38-ЗС ред. от 17.02.2021. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

46. О переводе земельного участка, расположенного по адресу: Курская область, Обоянский район, Бабинский сельсовет, с. Вышнее Бабино, из одной категории в другую [Электронный ресурс] : постановление Администрации Курской области от 30.04.2019 № 385-па. // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (07.05.2019).

47. О переводе земельного участка [Электронный ресурс] : постановление Правительства Иркутской области от 05.02.2020 № 61-пп. //

Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (07.02.2020).

48. О переводе из одной категории в другую земельного участка, расположенного в городском округе Истра Московской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Московской области от 29.07.2020 № 472/23. // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. – Режим доступа: <http://www.mosreg.ru> (30.07.2020).

49. О переводе земельных участков из категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов в Лодейнопольском муниципальном районе Ленинградской области [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Ленинградской области от 22.06.2020 № 437-р. // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (25.06.2020).

50. О переводе земельного участка из одной категории в другую [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Красноярского края от 24.07.2020 № 528-р. // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru> (24.07.2020).

### **Специальная литература**

51. Алексеев, С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2. / С.С. Алексеев. – Москва : Юрид. лит., 1982. – 360 с.

52. Атагимова, Э.И. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров



муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / Э.И. Атагимова, О.С. Рыбакова. – Москва : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2019. – 140 с.

53. Байтин, М.И. Нормы советского права : проблемы теории / под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 248 с.

54. Баранов, В.М. Норморайтер как профессия / В.М. Баранов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 6 (119). – С. 16–29.

55. Бахрах, Д.Н. Формы и методы деятельности государственной администрации : учебное пособие / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – 176 с.

56. Гаджиев, Г.А. Предмет конституционной экономики / Г.А. Гаджиев // Очерки конституционной экономики : сб. науч. тр. / Москва : Издательство «Юстицинформ». – 2009. – С. 35–90.

57. Гайворонская, Я.В. Теория государства и права : учебное пособие / Я.В. Гайворонская, Т.М. Самусенко. Дальневост. гос. ун-т; Тихоокеан. ин-т дистанц. образования и технологий. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. – 172 с.

58. Гайворонская, Я.В. Правовые акты Российской Федерации. Общетеоретический аспект исследования : монография / Я.В. Гайворонская, В.Г. Балковая / Российская таможенная академия, Владивостокский филиал. – Владивосток : ВФ РТА, 2009. – 100 с.

59. Гайворонская, Я.В. Правовые акты и документы: соотношение понятий / Я.В. Гайворонская // Современное право. – 2012. – № 3. – С. 21–25.

60. Гайворонская, Я.В. Система правовых актов Российской Федерации / Я.В. Гайворонская // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). – 2013. – № 8. – С. 830–838.

61. Гайворонская, Я.В. Правовые акты и правотворчество субъекта федерации: взгляд с позиций новых реалий правового регулирования /

Я.В. Гайворонская // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 3. – С. 96–104.

62. Дробышевский, С.А. Формальные источники права : монография / С.А. Дробышевский, Т.Н. Данцева. – Москва : Норма, 2018. – 160 с.

63. Исаков, Н.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования / Н.В. Исаков, А.В. Малько, О.В. Шопина // Правоведение. – 2002. – № 3. – С. 16–28.

64. Карташов, В.Н. Теория правовой системы общества : учебное пособие. В 2 т. Т. 1. / В.Н. Карташов. – Ярославль, 2005. – 549 с.

65. Кашанина, Т.В. Юридическая техника : учебник / Т.В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 496 с.

66. Кивленок, Т.В. Смешанные правовые акты как вид атипичных правовых актов / Т.В. Кивленок // Бизнес в законе. – 2009. – № 1. – С. 260–263.

67. Кивленок, Т.В. Конструкция атипичных правовых актов / Т.В. Кивленок // Юридическая техника. – 2013. – № 7 (ч. 2). – С. 294–296.

68. Котелевская, И.В. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие / И.В. Котелевская, Ю.А. Тихомиров. – Москва : Юринформцентр, 1999. – 381 с.

69. Кулапов, В.Л. Теория государства и права : учебник / В.Л. Кулапов. – Саратов, 2011. – 486 с.

70. Кулинич, С.А. Правовые акты в современной правовой системе России / С.А. Кулинич // Актуальные проблемы росс. права. – 2007. – № 1. – С. 108–112.

71. Лазарев, В.В. Теория государства и права : учебник для бакалавров / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. – Серия : Бакалавр. Углубленный курс. – 634 с.

72. Малько, А.В. Правовые акты и юридическая жизнь / А.В. Малько, Н.В. Исаков // Право и жизнь. – 2002. – № 46 (3).

73. Малько, А.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская // Государство и право. – 2012. – № 2. – С. 15–24.
74. Малько, А.В. Норморайтер как центральный субъект правовой политики / А.В. Малько, В.В. Трофимов // Норморайтер как профессия : материалы дискуссии / Москва : РГ-Пресс, 2019. – С. 70–74.
75. Мелехин, А.В. Теория государства и права : учебник. / А.В. Мелехин. – Москва : Маркет ДС, 2007. – 640 с.
76. Мицкевич, А.В. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А.В. Мицкевич // Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. – Москва : Юрид. лит., 1967. – 175 с.
77. Невинский, В.В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России / В.В. Невинский // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 3.
78. Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства : учебник / В.С. Нерсесянц. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 547 с.
79. Пиголкин, А.С. Теория государства и права : учебник для юридических вузов / А.С. Пиголкин. – Москва : Городец, 2003. – 544 с.
80. Сергеев, А.А. Источники российского права: вопросы классификации и некоторые тенденции развития / А.А. Сергеев // Российский юридический журнал. – 2017. – № 5. – С. 9–17.
81. Сергеев, А.А. Актуальные проблемы идентификации источников российского права / А.А. Сергеев // Современное право. – 2017. – № 7. – С. 5–9.
82. Солдатов, А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Солдатов (Особенная часть), В.А. Мельников (Общая часть). – Москва : Феникс, 2006. – 347 с.
83. Сырых, В.М. История и методология юридической науки : учебник / В.М. Сырых. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 464 с.

84. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права : учебник / А.Ф. Черданцев. – Москва : Юристъ, 2003. – 432 с.
85. Курс лекций по теории государства и права / В.М. Шафиров и др. – Красноярск. – 253 с.
86. Шебанов, А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства / А.Ф. Шебанов // Советское государство и право. – 1960. – № 7.
87. Шебанов, А.Ф. Форма советского права : монография / А.Ф. Шебанов. – Москва : Юрид. лит., 1968. – 215 с.
88. Классификация. Гуманитарный портал: Концепты [Электронный ресурс] / А.Л. Субботин и др. // Центр гуманитарных технологий, 2002-2021 (последняя редакция: 22.03.2021). – Режим доступа: <https://gtmarket.ru/concepts/6879>.
89. Концепция системы классификации правовых актов РФ от 29.09.1999 / материалы подготовлены специалистами АО «КонсультантПлюс» в рамках исполнения государственного заказа по поручению Российского фонда правовых реформ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
90. Правовые акты в сфере налогообложения [Электронный ресурс] / Т.А. Ашомко, А.В. Силкина, Б.Е. Тохтамуратов, Э.М. Цыганков // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
91. Тезисы лекций по учебной дисциплине «Юридическая техника» Краснодарский университет МВД России. – Текст : электронный // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации : [сайт]. – Режим доступа: [https://mvd.ru/upload/site119/folder\\_widepage/008/287/378/urtexnika/Tezisy\\_lektsiy.pdf](https://mvd.ru/upload/site119/folder_widepage/008/287/378/urtexnika/Tezisy_lektsiy.pdf).

## Судебная практика

92. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.07.1995 № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11.10.1996 № 682-П ГД «О порядке применения п. 2 ст. 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – 22 нояб.

93. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 01.10.2014 № 91-АПГ14-1 об отмене решения Псковского областного суда от 19.05.2014 и удовлетворении заявления о признании недействующими приказов № 655 и № 656 от 28.06.2013 Государственного комитета Псковской области по имущественным отношениям о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую для строительства мусороперерабатывающего комплекса [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

94. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. – 2019. – 15 янв.

95. Определение Уставного суда Челябинской области от 25.04.2013 № 008/2013-1 «Об отказе в принятии к рассмотрению заявления Уполномоченного по правам человека в Челябинской области Севастьянова А.М. о проверке Постановления Законодательного Собрания Челябинской области от 27.09.2012 № 1114 «О назначении представителей общественности в квалификационную коллегию судей Челябинской области» на его соответствие Уставу (Основному Закону) Челябинской области» [Электронный

ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

96. Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 28.09.2018 № 28-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Р.Х. Ибатуллина на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 28 Закона Республики Татарстан от 06.04.2005 № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» [Электронный ресурс] // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. – Режим доступа: <http://pravo.tatarstan.ru> (12.12.2018).

97. Определение Уставного Суда Калининградской области от 14.01.2019 № 1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения депутата Калининградской областной Думы шестого созыва И.А. Ревина о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения пункта 5 Постановления администрации городского округа «Город Калининград» от 19.11.2015 № 1937 «Об утверждении Административного регламента администрации городского округа «Город Калининград» предоставления муниципальной услуги по оформлению и выдаче решений о переводе или об отказе в переводе жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.


Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт  
институт

Теории и истории государства и права  
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

 С.А. Дробышевский  
подпись инициалы, фамилия

« 7 » июня 2021 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

Правовая природа так называемых смешанных правовых актов

40.04.01 «Юриспруденция»

40.04.01.10 «Технологии профессиональной юридической деятельности»

Научный руководитель

  
подпись, дата

к.ю.н., доцент кафедры  
должность, ученая степень

Т.В. Протопопова  
инициалы, фамилия

Выпускник

  
подпись, дата

О.А. Павлова  
инициалы, фамилия

Рецензент

  
подпись, дата

ведущий юрисконсульт  
АО «ФК «Зенит»  
должность, ученая степень

А.В. Копыца  
инициалы, фамилия

Красноярск, 2021