
уровне общей теории права — в зависимости от того, чьи интересы нарушаются дефектностью акта — государства или отдельного частного лица.

Вопрос об отнесении актов государственного управления, образующих состав преступления, к ничтожным актам, требует определенного уточнения. Подобные акты, на наш взгляд, не следует причислять к группе дефектных, — это есть преступления. Издание таких актов влечет особые юридические последствия — а именно, меры юридической ответственности. Дефектные же акты в силу своей специфики вызывают лишь меры восстановления и защиты права, но не ответственности (например, к недействительным сделкам в гражданском праве применяется такая мера, как двусторонняя реституция). Представляется недопустимым смешение правонарушений и дефектных юридических актов, ибо у них различная правовая природа.

Проблема дефектов правовых актов не исчерпывается обозначенными в данной статье обстоятельствами, она носит комплексный и многоаспектный характер, требует к себе более пристального внимания как со стороны специалистов в области общей теории права, так и специалистов в сфере отраслевых юридических наук. Дальнейшая разработка вопросов недействительности правовых актов будет содействовать развитию общей теории правовых актов, позволит уточнить концепцию эффективности и системности юридических актов-документов.

А.В. Злобин,
*соискатель Саратовской
государственной академии права*
Е.П. Рысина,
*аспирант Саратовской
государственной академии права*

Законы и подзаконные акты в системе нормативных правовых актов Российской Федерации

За последнее время (с 1990-х гг.), российское законодательство существенно обновилось, появились новые отрасли законодательства, некоторые создаются заново. Принято свыше тысячи законов на федеральном уровне, десятки тысяч — в регионах и огромное количество подзаконных нормативных правовых актов на всех уровнях.

По сравнению с советским периодом российская правовая система формирует новый тип соотношения законодательного и подзаконного регулирования, значительно меняет удельный вес и статус последнего. Для уяснения этих процессов необходимо рассмотреть общее соотношение системы законодательства и системы подзаконных нормативных правовых актов в современной нормативной системе России.

* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-03-00445а).

Прежде всего следует определиться с понятием «законодательство», его структурой, а также соотношением со смежными правовыми категориями. Вопрос о понятии, структуре законодательства является дискуссионным на протяжении длительного времени. Сегодня, в период становления правового государства, укрепления законности в обществе для законодателя, правоприменителя и систематизации нормативных правовых актов необходимо научно-обоснованное понимание термина «законодательство» и, возможно, нормативное его закрепление. Следовательно, определение категории законодательства является важной теоретической и практической проблемой.

Анализ отечественной научной литературы позволяет выделить два основных подхода к пониманию законодательства — в широком и узком смысле. Долгое время в теории и на практике руководствовались широким пониманием законодательства как совокупности законов и подзаконных нормативных актов¹. Законодательство при таком понимании есть система юридических актов, содержащих нормы права. «Когда же говорят о советском законодательстве, имеют в виду совокупность всех нормативных актов, изданных государственными органами»². Законодательство, таким образом, представляет собой совокупность внешних форм выражения объективного права, государственно-властное воплощение воли народа, ее официальное закрепление.

Подобное трактование содержания законодательства приводило к стиранию грани между законами — актами законодательства в собственном смысле и всей совокупностью других нормативных актов. Нередко это понятие применялось настолько широко, что любой нормативный ведомственный акт без каких-либо уточнений и оговорок именовался актом законодательства³. Так, вызывало сомнение отнесение Устава внешнеторговой организации к актам советского законодательства⁴.

В Советское время, вплоть до конца 80-х гг., собственно союзных и республиканских законов было относительно немного. Нормотворчество Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, ЦК КПСС осуществлялось в широких масштабах, часто вторгаясь в сферу полномочий Советского парламента, причем такие случаи практически не пресекались. Подобная практика привела к растворению законов в бесчисленном множестве подзаконных нормативных актов, к нивелированию значимости законов.

Такое положение соответствовало политической практике того периода, сложившейся командно-административной системе руководства государством. В современных же условиях существенно изменилась роль законов, возрос их авторитет и доля в общем массиве нормативных актов. Закон по-настоящему становится основным источником права. Происходящие перемены диктуют необходимость изменять подходы к определению термина «законодательство».

¹ См., например: Социалистическое право. М., 1973. С. 416.

² Советское народное законодательство. М., 1968. С. 70.

³ См.: Комментарий к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик / под ред. Г.А. Аксененка, Н.А. Сыроедова. М., 1974. С. 24.

⁴ См.: Поздняков В.С. Государственная монополия внешней торговли в СССР. М., 1969. С. 105.

В советской научной литературе решительно высказывалось не лишнее веских оснований мнение о необходимости более точного, ограничительного употребления рассматриваемого понятия¹.

Большинство ученых в связи с изменениями в государственно-правовой и других сферах общественной жизни меняют свою позицию в отношении понятия законодательства. Так, С.С. Алексеев в новых условиях под законодательством понимает «всю совокупность законов, действующих в стране»², но допускает возможность включения в систему законодательства иных нормативных актов в случае, если они издаются в порядке делегирования законодательных полномочий законодательным органом другим органам государства или в случае, если высший представительный орган страны не действует. Ю.А. Тихомиров также отмечает, что сегодня «понятие “законодательство” оправданно рассматривать в более узком смысле — как упорядоченную совокупность собственно законов»³.

Бесспорно, для становления правового государства, укрепления законности более соответствует узкое понимание «законодательства». Между тем сами сторонники такого подхода занимают разные позиции относительно объема понятия «законодательство»: либо это только законы (Конституция РФ, конституционные и иные законы)⁴; либо это все нормативные акты высшего представительного органа власти (законы и постановления парламента)⁵; либо — совокупность нормативных актов высшего представительного органа, Правительства⁶ и Президента РФ⁷. Общим положением является то, что центральным элементом системы законодательства выступает закон как нормативно-правовой акт наибольшей после Конституции юридической силы, принятый в установленном порядке и направленный на регулирование наиболее важных, существенных и устойчивых общественных отношений.

Оптимальной, как представляется, будет позиция ограничительного понимания законодательства, так как для перехода к узкому пониманию нет объективных условий. Специфика российского правосознания, реальный уровень развития демократии, неурегулированность многих сфер социальной жизни, дефицит законов по многим важным вопросам не позволяют сегодня использовать термин «законодательство» в узком смысле этого слова (как совокупность только законов). К тому же, численное увеличение законов и возрастание их роли не привело к сокращению количества подзаконных нормативных актов.

Не позволяют рассматривать законодательство как систему только законов и положения Конституции РФ. Так, в ч. 2 ст. 5 Конституции установлено, что субъекты Федерации имеют свое законодательство, а в ч. 2 и 4 ст. 76 Основного правового акта страны говорится не только о законах субъектов Федерации, но и об иных нормативных правовых актах.

¹ См. например: *Малеин Н.С.* Закон и законность // Советское государство и право. 1973. № 5. С. 27; *Зивс Л.С.* Источники права. М., 1981. С. 33.

² *Алексеев С.С.* Государство и право. М., 1994. С. 108.

³ *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия. М., 1994. С. 33.

⁴ См.: *Алексеев С.С.* Государство и право. С. 108.

⁵ См.: *Лившиц Р.З.* Теория права. М., 1994. С. 112.

⁶ См.: *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М. 1979. С. 4.

⁷ См.: Теория права и государства / под ред. Г.М. Манова. М., 1996. С. 195.

Помимо этого Конституция РФ в ст. 90 предусматривает издание Президентом РФ указов и распоряжений, а в ст. 115 — издание Правительством РФ постановлений и распоряжений. Если подзаконность актов Правительства РФ не вызывает сомнений (в статье Основного закона прямо сказано — «на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения...»), то относительно подзаконности нормативных указов Президента РФ не имеется столь однозначного мнения.

По Конституции РФ указ Президента РФ представляет собой «подзаконный акт, обладающий после федерального закона наибольшей юридической силой»¹; указы Президента РФ не являются подзаконными актами в полном смысле этого слова, поскольку по Конституции РФ не требуется их издания «на основании и во исполнение законов». Это означает, что Президенту РФ предоставлено право своими нормативными указами восполнять пробелы в законе, то есть издавать нормы законодательного уровня².

Представляется, что правильной является первая точка зрения, то есть отнесение указов Президента РФ к числу подзаконных актов. В ч. 3 ст. 90 Конституции РФ предусмотрено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, ст. 115 Основного закона предоставляет Президенту РФ право отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Следовательно, нормативные указы Президента РФ обладают большей юридической силой, чем акты Правительства, но меньшей, чем законы.

Таким образом, относительно понимания термина «законодательство» можно выделить следующие мнения: 1) это совокупность только законов; 2) это совокупность всех нормативных актов высшего представительного органа законодательной власти; 3) это совокупность нормативных актов высшего представительного органа, Президента РФ и Правительства РФ; 4) имевшая место ранее точка зрения, согласно которой законодательство — это вся совокупность законов и подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых в государстве.

Понятие «законодательство» как совокупность собственно законов вряд ли сегодня можно использовать как в теории, так и на практике. Это, скорее, идеальное определение, имеющее однозначный и очевидный характер, к которому нужно двигаться и, в первую очередь, законодателю. Принципиально важно, на наш взгляд, чтобы содержание исследуемой категории было определено в законодательном порядке.

Пока же следует пользоваться термином «законодательство», охватывающим помимо законодательных актов и нормативные акты Главы государства и Правительства РФ. Однако в перспективе, по мере увеличения законодательного массива из этого понятия можно будет исключить сначала правительственные подзаконные акты, а затем и нормативные акты Президента РФ.

¹ Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 88.

² См.: Теория права и государства / под ред. Г.М. Манова. М., 1996. С. 195.

Поскольку современное Российское государство имеет сложную, многоуровневую структуру, возникает вопрос о включении нормативных актов субъектов РФ в понятие «законодательство». В теории этот вопрос дискуссионен и зависит от поддерживаемого широкого¹ или узкого² понимания термина «законодательство».

В современных условиях, как уже было сказано, принять анализируемое понятие в узком смысле не представляется возможным. Целесообразным видится отнесение к рассматриваемой категории и подзаконных нормативных правовых актов.

В юридической литературе высказывается мнение о необходимости выделения в системе нормативных правовых актов системы законов (законодательства) и системы подзаконных нормативных правовых актов. Так, М.Г. Потапов пишет: «Совокупность законов составляет систему законодательства, а все иные нормативные акты — систему подзаконных актов»³; при этом правильно подчеркивается, что «система законодательства — это основной логический элемент общей системы нормативных правовых актов, на основе которого формируется вся система подзаконных нормативных правовых актов»⁴.

На наш взгляд, такое деление в целом можно признать полезным и верным. Следует, однако, заметить, что автор в качестве критерия деления нормативных правовых актов на законы и подзаконные акты использует не общепринятый — юридическую силу актов, а неоднозначность понятия нормативного акта. Приводя ряд доводов, он считает, что «при определении понятия нормативного правового акта следует прежде всего исходить из того обстоятельства, что он может быть либо только в виде закона, либо только в виде подзаконного нормативного правового акта»⁵. На основании этого М.Г. Потапов дает следующее определение понятия нормативного правового акта — «это закон и (или) подзаконный правовой акт, посредством которого регулируются определенные виды и уровни общественных отношений»⁶.

Нельзя не сказать о некоторых существенных противоречиях в рассуждениях М.Г. Потапова. Во-первых, справедливо ссылаясь на отсутствие однозначного понятия нормативного правового акта в юридической литературе, автор не учитывает тот факт, что рассматриваемая категория определена в нормативном порядке. «При подготовке нормативных правовых актов рекомендуется использовать постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД “Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации”», в котором приводятся определения нормативного правового акта и правовой нормы:

¹ См.: *Муратшин Ф.Р.* Законодательство субъекта Федерации — реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 80.

² См.: *Казимирчук В.П., Худойкина Т.В.* Концепция стабильности закона. М., 2000. С. 9.

³ *Потапов М.Г.* Система норм права и система нормативных правовых актов субъекта Федерации // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 66.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

“Нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение”¹.

Во-вторых, говоря о нецелесообразности использования понятия «система нормативных правовых актов», М.Г. Потапов неоднократно им оперирует: «система нормативных правовых актов субъекта Федерации», «структура системы нормативных правовых актов» и др.

Разделяя все нормативные правовые акты на законодательные и подзаконные, на наш взгляд, правильнее пользоваться не понятием «система», а понятием «подсистема».

Таким образом, согласно Конституции РФ и действующему законодательству система нормативных правовых актов страны объединяет два больших массива: подсистему законодательных актов (законодательство в узком, собственном смысле слова), и подсистему подзаконных актов. Причем в то время как первая из них существует только на федеральном и региональном уровнях, вторая — существует на всех.

«Законодательство, как и право, есть также система, а не просто механическая масса различных актов. Элементы системы законодательства тоже обладают признаками единства и различия, соподчиненности, дифференциации, способности к обособлению»². Сказанное в полной мере относится и к совокупности подзаконных нормативных правовых актов.

Система нормативных правовых актов России состоит из большого количества элементов: отдельного нормативного правового акта, их групп, подгрупп, подсистем. Звенья, входящие в единую систему нормативных актов, неизбежно порождают комплекс разнообразных и сложных связей и отношений. Начальным (первичным) и самым малым элементом системы является отдельный (единичный) нормативный правовой акт: закон, указ, постановление, приказ и т.д.

Каждый из элементов, представляя собой нечто целое, включается в систему более высокого (общего) порядка. Так, конкретное постановление федерального министерства (будучи само системой правовых норм) сначала включается в ведомственные акты, которые в свою очередь включаются в подсистему подзаконных актов, далее они вместе с подсистемой законодательства образуют систему нормативных правовых актов страны. Кроме того, возможно выделение множества других, более мелких групп, подгрупп нормативных правовых актов по самым различным частным признакам. Например, в зависимости от вида (формы) нормативных актов образуются группы постановлений, приказов, инструкций, регламентов, положений и т.д.

¹ Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утв. Приказом министра юстиции РФ от 14 июля 1999 г. № 217 // Российская газета. 1999. 3 авг.

² Синуков В.Н. Российская правовая система: введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 354.

Эффективность системы в целом и воздействие каждого составляющего ее элемента на общественные отношения будет тем выше, чем более совершенны они по своему содержанию и форме, чем теснее взаимосвязаны. И наоборот, дефектность как содержания, так и формы одного из элементов системы (устаревание какого-либо нормативного акта, придание ему несоответствующей формы, противоречие различных актов и т.п.) отрицательно сказывается на действии всей системы, на правовом регулировании жизненных обстоятельств.

При этом каждый элемент системы помимо качеств, присущих ему в отдельности, в силу включения в систему, обладает новым, общим для всех элементов качеством — системностью. Системный подход к изучению нормативных правовых актов позволяет выявить взаимосвязи и взаимозависимость отдельных видов актов, составляющих единое целое, и сделать заключение о возможностях дальнейшего совершенствования системы правовых актов.

Системность, присущая праву, распространяется и на формы его внешнего выражения, поэтому элементы системы нормативных правовых актов находятся в различных отношениях между собой. «Благодаря свойственной праву системности его источники (внешние формы) тоже находятся в связи, известном сочетании. Эти связь и сочетание наиболее полно и последовательно выражаются в нормативно-законодательных системах, где, кроме того, дифференциация нормативных актов по содержанию дополняется иерархической зависимостью между ними, обусловленной различием в их юридической силе»¹.

Таким образом, система нормативных правовых актов — это основанная на принципах права взаимозависимая совокупность законов и основанных на них подзаконных нормативных правовых актов, имеющих системообразующие связи между собой и регулирующих определенные виды общественных отношений. При этом эффективность действующей системы правовых актов напрямую зависит от качества ее структурных связей и, в первую очередь, связей между законами и подзаконными нормативными актами.

Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. II. С. 214.