

Виды нормативных правовых актов: Правовые акты Президента Российской Федерации

А.А. Любчик^{1✉}, О.Г. Минкова¹

¹ Мелитопольский государственный университет

пр-т Б. Хмельницкого, д.18, г. Мелитополь 283049, Российская Федерация

✉ e-mail: lyubchikaa@mail.ru

Резюме

Актуальность. В науке и правотворчестве не выработано единого подхода к соотношению различных видов нормативных правовых актов по уровню юридической силы, что порождает проблемы в правоприменении. Указанные проблемы основаны на отсутствии как научного, так и правотворческого подхода к понятию правового акта. Нерешение указанных проблем негативно влияет на защиту прав и законных интересов субъектов права.

Цель. На примере актов Президента Российской Федерации продолжить выявление соотношения по уровню юридической силы НПА Российской Федерации, выстраивание их системы в иерархическом порядке.

Задачи: соотнести НПА Президента Российской Федерации с федеральными законами, актами палат Федерального Собрания Российской Федерации по уровню юридической силы; охарактеризовать авторский подход к понятию «правовой акт»; сформулировать предложения по совершенствованию законодательства.

Методология. Были использованы методы анализа и синтеза, а также историко-правовой, формально-логический и системно-структурный методы, с помощью которых сформулированы доктринальные и законодательные противоречия и предложены пути их решения.

Результаты. В юридической науке и законодательстве нет единого подхода к видам правовых актов Президента Российской Федерации и их месту в вертикальной иерархии НПА, к нормативности его распоряжений, правовых актов вообще и актам Федерального Собрания Российской Федерации в частности. Перечисленные проблемы создают негативные условия для эффективности действующего законодательства и правоприменительной практики, стройности научных конструкций.

Вывод. С целью повышения эффективности законодательства и правоприменительной практики целесообразно: поручения Президента Российской Федерации (оформленные на отдельных бланках) размещать в его распоряжениях, что будет соответствовать части 1 статьи 90 Конституции Российской Федерации; закрепить порядок издания Президентом Российской Федерации указов, распоряжений и поручений в НПА, а распоряжение Президента Российской Федерации № 85-рп и порядок исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации № 352 отменить; нормативно закрепить сформулированную в статье дефиницию правовых актов.

Ключевые слова: виды актов; Президент Российской Федерации; уровень юридической силы; поручения; эффективность законодательства.

Конфликт интересов: Авторы декларируют отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Любчик А.А., Минкова О.Г. Виды нормативных правовых актов: Правовые акты Президента Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2026. Т. 16, № 1. С. 10–31. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2026-16-1-10-31>.

Поступила в редакцию 27.10.2025

Принята к публикации 19.01.2026

Опубликована 25.02.2026

Types of regulatory legal acts: Legal acts of the President of the Russian Federation

Alexander A. Lyubchik^{1✉}, Olga G. Minkova¹

¹ Melitopol State University
18 B. Khmel'nitsky Ave., Melitopol 283049, Russian Federation

✉ e-mail: lyubchikaa@mail.ru

Abstract

Relevance. In science and lawmaking, a single approach has not been developed to the ratio of various types of regulatory legal acts in terms of legal force, which gives rise to problems in law enforcement. These problems are based on the absence of both a scientific and law-making approach to the concept of a legal act. Irritation of these problems negatively affects the protection of the rights and legitimate interests of the subjects of law.

Purpose. On the example of acts of the President of the Russian Federation, to continue to identify the ratio of the level of legal force of the NPA of the Russian Federation, to build their system in a hierarchical order.

Objectives: to correlate the NPA of the President of the Russian Federation with federal laws, acts of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation at the level of legal force; characterize the author's approach to the concept of "legal act"; formulate proposals for improving the law.

Methodology. Methods of analysis and synthesis, as well as historical right, formal-logical and systematic methods, were used by which doctrinal and legislative contradictions were formulated and ways to solve them were proposed.

Results. In legal science and legislation, there is no single approach to the types of legal acts of the President of the Russian Federation and their place in the vertical hierarchy of legal acts, to the normativity of his orders, legal acts in general and acts of the Federal Assembly of the Russian Federation in particular. The listed problems create negative conditions for the effectiveness of current legislation and law enforcement practice, and the harmony of scientific structures.

Conclusion. In order to increase the efficiency of legislation and law enforcement practice, it is advisable: the instructions of the President of the Russian Federation (executed on separate forms) should be placed in his orders, which will correspond to Part 1 of Art. 90 of the Constitution of the Russian Federation; consolidate the procedure for issuing decrees, orders and instructions by the President of the Russian Federation in legal acts, and cancel the order of the President of the Russian Federation No. 85-rp and the procedure for executing orders and instructions of the President of the Russian Federation No. 352; to normatively consolidate the definition of legal acts formulated in the article.

Keywords: types of acts; President of the Russian Federation; level of legal force; instructions; effectiveness of legislation.

Conflict of interest: The Authors declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Lyubchik A.A., Minkova O.G. Types of regulatory legal acts: Legal acts of the President of the Russian Federation. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law.* 2026;16(1):10–31. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2026-16-1-10-31>.

Received 27.10.2025

Accepted 19.01.2026

Published 25.02.2026

Введение

Продолжая научную дискуссию по поводу видов нормативных правовых актов (далее – НПА), в том числе по уровню их юридической силы, начатой в статье «Виды нормативных правовых актов: особенности правового регулирования и теоретические проблемы» [1], остановимся на проблеме видов правовых актов, издаваемых Президентом РФ, их уровня юридической силы и соотношения по этому важному критерию с федеральными законами Российской Федерации, а также с НПА Государственной Думы и Совета Федерации. Положения Основного Закона дают основания для обоснования различных подходов к определению уровня юридической силы и соотношению между указанными правовыми актами. Указанная правовая реальность не создаёт благоприятных условий для единообразной правоприменительной практики и в период смены (кризиса) власти не сможет обеспечить предсказуемость при смене политических элит, а значит, уверенность в сохранении государством и обществом выбранного курса развития, защиты национальных приоритетов и ценностей. Решению указанных проблем будет способствовать осуществлённое в статье определение признаков правовых актов, которыми обладают все перечисленные документы, а также предложенные изменения и дополнения в законодательство, регулирующие уровень юридической силы, виды и порядок издания правовых актов Президента РФ.

Методология

В статье были использованы методы синтеза и анализа, что позволило определить сущность доктринальных проблем в определении понятия и признаков правовых актов и сформулировать авторский подход к ним. Системно-структурный, формально-логический и историко-правовой методы были использованы для аргументации различий между понятиями

«юридическая сила» и «уровень юридической силы» НПА, соотношения по этому критерию закреплённых и не закреплённых в Конституции РФ правовых актов Президента РФ.

Результаты и их обсуждение

Ознакомившись во введении этой статьи с идеей авторов сравнить уровень юридической силы указов Президента РФ с федеральными законами, а также с НПА Совета Федерации и Государственной Думы, трудно сразу понять, что именно здесь можно анализировать. Всё же в этом вопросе понятно, выше по уровню юридической силы стоят федеральные законы, далее, по мнению И.Н. Васева, располагаются: указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; НПА иных федеральных органов исполнительной власти [2, с. 7]. НПА палат Федерального Собрания Российской Федерации вообще отсутствуют как вид в этой иерархии. И это результат исследования, которое выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 20–511–18002 «Иерархия и координация источников права в национальных правовых системах России и Болгарии» [2, с. 4]. Предлагаем разобраться, вследствие чего автор не указал такой вид НПА. Возможно, автор обратился на сайт Государственной Думы РФ, на котором и сегодня указано, что иерархия НПА в России по юридической силе выглядит следующим образом: 1) Конституция РФ; 2) международные договоры Российской Федерации; 3) федеральные конституционные законы и федеральные законы; 4) указы и распоряжения Президента РФ; 5) постановления Правительства РФ; 6) НПА федеральных органов исполнительной власти¹. Как видим, в этом пе-

¹ Что такое нормативный правовой акт // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: сайт. URL: <http://duma.gov.ru/news/51913/> (дата обращения: 25.09.2025).

речне и международные договоры, и распоряжения Президента РФ относятся почему-то к НПА, а вот НПА палат Федерального Собрания в нём не указано.

Такой текст на официальном сайте законодательного органа мог убедить автора изложить указанную конфигурацию вертикальной структуры иерархической системы НПА.

А.А. Иванов и П.Н. Шевченко, анализируя виды НПА, указывают, что подзаконные НПА издаются главой государства и органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления [3, с. 18]. Как видим, других видов подзаконных НПА авторы тоже не выделяют.

По-другому видят систему НПА исследователи Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, являющиеся авторами законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» 2013 года¹. В ст. 13 с названием «Нормативные правовые акты Российской Федерации» НПА Совета Федерации и Государственной Думы находятся после федеральных законов и перед НПА Президента РФ, т. е. обладают наивысшим уровнем юридической силы среди подзаконных актов.

Возникает логичный вопрос, почему разные авторы, которые анализировали систему НПА практически в одно и то же время, так по-разному её интерпретируют, а некоторые авторы НПА палат Федерального Собрания вообще в ней не указывают? Простая ли это невнимательность или твёрдая убеждённость и «своя концепция» по данному вопросу?

¹ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект) // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: сайт. URL: <https://izak.ru/upload/iblock/282/282fe1adbf95a52e919d0dae1164ea66.pdf> (дата обращения: 25.09.2025).

Согласно ст. 102 и 103 Конституции РФ, Совет Федерации и Государственная Дума, как палаты Федерального Собрания РФ, принимают постановления по вопросам, которые Конституция РФ относит к их компетенции.

В п. 1 ст. 102 перечислены следующие полномочия Совета Федерации: утверждение границ между субъектами Российской Федерации, утверждение указа Президента РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения; принятие решения об использовании Вооружённых сил, а также назначение выборов Президента РФ. Прочитав такие полномочия, не должно возникать сомнений в нормативной правовой характеристике постановлений этого органа государства.

В свою очередь, п. 1 ст. 103 Конституции РФ к полномочиям Государственной Думы относит следующие: принятие решения о доверии Правительству РФ; объявление амнистии и др.

Государственная Дума постановлением принимает свой регламент², как и Совет Федерации принимает такой же регламент, регулирующий порядок его деятельности и принятия решений³.

Согласно ст. 8 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов па-

² Регламент Государственной Думы: [принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 янв. 1998 г. № 2134-П ГД] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 25.09.2025).

³ О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 янв. 2002 г. № 33-СФ: [с изм. и доп.] // КонсультантПлюс: сайт. URL: <https://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet/> (дата обращения: 25.09.2025).

лат Федерального Собрания»¹, которая называется «Собрание законодательства Российской Федерации», указанное издание состоит из пяти разделов, законы публикуются в первом разделе, акты палат Федерального Собрания – во втором, а указы Президента РФ – в третьем. Очевидно, что распределение указанных НПА по разделам привязано к уровню их юридической силы.

Изложенного вполне достаточно, чтобы убедиться в том, что некоторые постановления палат Федерального Собрания являются НПА. Однако очевидно, что некоторые авторы, не обнаружив прямого указания в законодательстве о том, что акты палат Федерального Собрания являются НПА, не включают их в вертикальную иерархию НПА. С целью прекращения научных дискуссий по анализируемому вопросу и обеспечения повышения эффективности правоприменительной деятельности в отношении указанных НПА целесообразно в ст. 102 и 103 Конституции РФ прямо зафиксировать право указанных органов государства принимать постановления нормативного правового характера.

Напомним, что в первой части данного исследования нами был сформулирован авторский подход к понятиям: **«юридическая сила НПА»** и **«уровень юридической силы НПА»**. Первый термин обозначает свойство НПА регулировать отношения, указанные в его содержании, в данный момент времени, т. е. имеющий юридическую силу НПА не отменён, не приостановлен, не признан неконституционным, не истёк срок его действия. Удостовериться в его юридиче-

ской силе можно на соответствующих сайтах, на которых он, согласно законодательству, должен быть размещён в актуальном варианте. Сравнить действующие НПА по юридической силе невозможно, она или есть, или её нет.

Уровень юридической силы НПА – это свойство приоритетности в применении (использовании) НПА при наличии правовой коллизии в регулировании конкретных правоотношений. Другими словами, если два или несколько НПА регулируют один и тот же предмет, но есть противоречия в их положениях, то применяется НПА с большим уровнем юридической силы. Такое свойство НПА не всегда очевидно и нередко случаи оспаривания приоритета применения НПА в судах и даже в высших судебных инстанциях.

Поэтому важно, чтобы не в науке или в судебных инстанциях (пусть даже высшего уровня), а в нормах законодательства вопросы уровня юридической силы были прямо разрешены. Такое законодательное указание должно быть недвусмысленным и не завуалированным. В первой части нашего исследования также было аргументировано, что *формулировка в НПА «не должен противоречить» не всегда указывает на различия в уровне юридической силы между НПА*. Тогда мы сравнивали по этому критерию федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также федеральные законы и законы субъектов РФ [1, с. 26]. Было акцентировано внимание на том, что в определённых Конституцией РФ случаях *НПА субъектов Российской Федерации могут иметь приоритет в применении перед федеральными законами* (в частности, в случае если первые регулируют отношения, предусмотренные в п. 4 ст. 76 Основного Закона). Тогда при их противоречии применяется НПА субъекта РФ. Об этом прямо указано в п. 6 ст. 76 Основного Закона. Таким образом следует вывод: *НПА с меньшим уровнем юридической силы может одно-*

¹ О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федер. закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ: [ред. от 01.05.2019 № 83-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102030627> (дата обращения: 25.09.2025).

временно, в случаях, прямо предусмотренных законодательством (тем более Конституцией РФ), иметь приоритет в применении для тех видов правоотношений, в регулировании которых этот приоритет прямо закреплён.

Например, НПА субъекта РФ может содержать нормы, которые регулируют 2 вида отношений: 1) входящих в предмет ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 2) вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Тогда согласно ст. 76 Конституции РФ, первый вид норм права не будет иметь приоритета в применении при их коллизии с федеральными законами, а вторые будут иметь такой приоритет. Акцентируем внимание, указ главы (губернатора, президента) субъекта Российской Федерации, постановление правительства субъекта Российской Федерации могут иметь конституционно закреплённый приоритет в применении перед федеральными законами, т. е. последние «не должны противоречить» НПА субъектов Российской Федерации!

Таким образом, словосочетание «не должен противоречить» не гарантирует, что оно однозначно обозначает высший уровень юридической силы между двумя НПА. А если это так, то почему мы должны отвергать возможность аналогичному правилу действовать в отношении НПА такого федерального органа власти, как Президент Российской Федерации. *Указы (нормативные) Президента РФ при регулировании правоотношений, прямо отнесённых Конституцией РФ к его компетенции, имеют приоритет применения по сравнению с федеральными законами.* При этом обычно уровень юридической силы подзаконных актов ниже, чем у федеральных законов. Полномочия и функции Президента РФ закреплены в ст. 80, 83–90 Конституции РФ. Если Президент РФ издаёт указ, реа-

лизуя таким образом свои исключительные полномочия и не выходит за их «границы», то федеральный закон этому акту не может противоречить.

Можно ли представить, что будет принят федеральный закон, который будет противоречить: указам Президента РФ от 17 июня 2021 г. № 367 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; от 21 февраля 2022 г. № 71 «О признании Донецкой Народной Республики»; от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей».

Если указы Президента РФ регулируют отношения, которые не являются его исключительной компетенцией (например, указы Президента РФ от 15 февраля 2022 г. № 61с «О некоторых вопросах развития электросетевого комплекса Российской Федерации» или от 11 августа 2025 г. № 551 «Об особенностях осуществления закупок вещевого имущества для нужд Вооружённых Сил Российской Федерации») и были приняты для оперативного устранения пробелов правового регулирования, то при принятии федерального закона по этим вопросам такие указы не могут противоречить принятым федеральным законам и перестают действовать (как указано в ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

На наш взгляд, в Конституции РФ целесообразно прописать исключительную компетенцию Президента РФ и прямо указать, что её реализация Президентом РФ путём издания нормативных указов придаёт им приоритет в применении при возникновении коллизий с федеральными законами. Соответственно, и последствия, которые наступают в случае, если федеральный закон всё же будет противоречить таким указам, аналогичны с последствиями, указанными в п. 6 ст. 76 Конституции РФ. В правовой реальности это правило уже давно дей-

ствует, но оно прямо не закреплено в Конституции Российской Федерации. Именно это правило мы предлагаем закрепить в ст. 90 Конституции РФ, дополнив её п. 4 следующего содержания: «Если нормативный указ Президента Российской Федерации, которым реализуются его исключительные полномочия, закреплённые в Конституции РФ, противоречит федеральному закону, действует указ Президента Российской Федерации».

Нужно отметить, что научные исследования, посвящённые характеристике НПА Президента РФ, немногочисленны, а те, которые им посвящены, «обходят» вопрос об уровне юридической силы этих правовых актов в иерархии НПА России. Так, А.П. Новиков, перечисляя признаки указа Президента РФ как НПА, указал многое, что характеризует не сам указ, а любой НПА или любой подзаконный НПА: 1) форма реализации полномочий Президента; 2) подзаконность; 3) общеобязательность; 4) с их помощью гарантируется реализация положений Конституции; 5) принимается единолично; 6) является источником и формой права¹. Только с помощью первого признака можно отличить указы от других подзаконных актов, а вот главное – его место в системе форм права или в системе НПА России – раскрыто не было. Обращает на себя внимание смысл шестого признака, указанного автором, который объясняет, что указы Президента РФ являются не источниками (формами) права, а «источниками и формами права». Там же перечисляются «проблемы их нормативного потенциала», к которым автор относит: 1) издание указов по вопросам, которые требуют законодательного регулирования, что влияет на недолговечность указов, которые прекращают своё

действия при принятии соответствующего закона; 2) указы дублируют положения законов и иных НПА; 3) некоторые указы «в ущерб общеправовому регулированию» устанавливают права и обязанности для отдельных субъектов правоотношений.

Нужно отметить, что перечисленные «проблемы» к потенциалу указов Президента РФ не имеют никакого отношения, если под потенциалом имеется в виду юридический потенциал (уровень юридической силы). Более того, первый пункт свидетельствует об оперативности принятия указов, что больше подходит под термин «эффективность», а то, что они прекращают своё действие автоматически при публикации соответствующих законов, это также оперативно и удобно. Второй пункт является продолжением пункта первого и вновь «проблема» превращается в предусмотренную ст. 90 Конституции РФ ожидаемую ситуацию: закон приняли – указ не должен ему противоречить, а значит, не применяется, соответственно нижестоящий по уровню юридической силы акт не должен противоречить указу. Третий пункт также не содержит проблемы, на самом деле ненормативных указов гораздо больше, чем нормативных правовых, и принимаются они не «в ущерб общеправовому регулированию», а для реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий во благо государства.

Там же А.П. Новиков утверждает, что правовые акты Президента РФ делятся на два вида: нормативные и индивидуальные¹. К первым относятся только его указы, а ко вторым указы и распоряжения. Это достаточно распространённое мнение в науке, оно также зиждется на отсутствии прямого указания в законодательстве об уровне юридической силы актов Президента РФ, оснований для принятия каждого из них и соотношения между собой. Такое мнение не соответствует правовой реальности. Чтобы убедиться в этом, достаточно прочитать,

¹ Новиков А.П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 27 с.

например, следующие распоряжения Президента РФ: 1) Распоряжение Президента РФ «Об организации в 2024 году дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации»¹; 2) Распоряжение Президента РФ «Об утверждении Положения о стипендиях Президента Российской Федерации»². Даже названия (не говоря уже о содержании) этих документов говорят о их нормативной правовой характеристике. Таких примеров нормативных правовых распоряжений Президента РФ на его официальном сайте можно найти много, а вот чего там найти нельзя (как и в законодательстве), так разъяснений о том, по какому вопросу Президент РФ принимает нормативные указы, а в каком случае нормативные распоряжения и какой из этих правовых актов выше по уровню юридической силы.

Итак, какими нормами права можно обосновать наличие: 1) нормативных правовых распоряжений Президента РФ и 2) понятного соотношения уровней юридической силы между распоряжениями и указами Президента РФ. Например, в подп. 1 п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации от 13 августа 1997 г. № 1009 закреплено, что феде-

ральные органы исполнительной власти могут издавать НПА в случае, если такие полномочия прямо указаны в федеральных конституционных законах, федеральных законах, актах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ³. Как видим, *оба акта Президента РФ (указы и распоряжения) могут предоставлять указанные полномочия федеральным органам исполнительной власти*. Полномочия на издание НПА, как мы понимаем, правоприменительными актами не закрепляются.

Важно отметить, что подп. 2 п. 1 указанных Правил устанавливает правило о том, что НПА могут издаваться только в виде приказов, постановлений, инструкций, положений и правил, но не должны издаваться в форме *распоряжений, писем и телеграмм*. Обращаем внимание на 2 момента: 1) распоряжения Президента РФ не относятся к запрещённой форме издания НПА этими Правилами; 2) запретив в форме писем давать общеобязательные для исполнения предписания, указанные Правила входят в противоречие с постановлением Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П (далее – постановление № 6-П), в котором указано, что акты Федеральной налоговой службы, которые содержат разъяснения налогового законодательства, являются общеобязательными⁴. Та-

¹ Об организации в 2024 году дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 30 сент. 2024 г. № 310-рп // Закон РФ: сайт. URL: <https://www.zakonrf.info/rasporiazhenie-prezident-rf-310-rp-30092024/> (дата обращения: 10.09.2025).

² Об утверждении Положения о стипендиях Президента Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 6 сент. 1993 г. № 613-рп: [ред. от 27.11.2023] // Закон РФ: сайт. URL: <https://www.zakonrf.info/rasporiazhenie-prezident-rf-613-rp-06091993/> (дата обращения: 25.09.2025).

³ Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: [утв. постановлением Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. № 1009: ред. от 15.11.2024 № 1557] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102048667> (дата обращения: 25.09.2025).

⁴ По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: постановление Конституционно-

ким «актом» Конституционный Суд РФ называет письмо Федеральной налоговой службы от 21 августа 2013 г. № АС-4-3/15165 «О налоге на добычу полезных ископаемых», которое было обжаловано в Конституционный Суд РФ ПАО «Газпром нефть». Такой акт (письмо), согласно п. 2 резолютивной части постановления № 6-П, не является нормативным правовым актом, однако фактически обладает нормативными свойствами. Такие «акты-письма» до указанного постановления не являлись юридически обязательными, а просто принимались к сведению.

В науке справедливо ставится вопрос об отличиях НПА от таких «актов-писем» и, соответственно, о том, будут ли последние источниками (формами) права. В законодательстве после постановления № 6-П были приняты изменения и дополнения в ряд федеральных законов, которые заключаются в следующем:

- акты (в том числе письма) федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных госорганов, содержащие разъяснения законодательства, обладают нормативными свойствами (т. е. обязательны для субъектов права, указанных в них);

- такие «акты-письма» можно оспаривать только в Верховном Суде РФ;

- понятие и признаки указанных актов ни в постановлении № 6-П, ни в законодательстве раскрыто не было [4, с. 53].

На сегодняшний день федеральные органы исполнительной власти могут, не озадачившись принятием НПА с легальным (в том числе аутентичным) толкованием, написать по своей инициативе письмо с «толкованием» любого НПА, и это письмо становится общеобязательным для тех видов субъектов права, на которых оно направлено.

С критикой нововведений постановления № 6-П выступила В.П. Уманская, которая справедливо отметила, что сам термин «акт с нормативными свойствами» является непонятным, не отвечает принципам однозначности изложения и согласованности с иными НПА [5, с. 147].

Р.Л. Иванов также справедливо указывает на недопустимость издания общеобязательных «писем», которые не проходят правотворческую процедуру, государственную регистрацию, в законодательстве отсутствуют указания, какие именно НПА могут через письма «толковать» федеральные органы (их компетенция), как и порядок вступления их в силу [6, с. 27].

Таким образом, отсутствие прямого указания в законодательстве об уровне юридической силы различных правовых актов Президента РФ, как и «недосказанность» в вопросе о месте в системе права «актов-писем», не придает понятности и стройности доктринальным конструкциям, эффективности правоприменительной практики, а значит, создает условия для дополнительной нагрузки на судебную систему, которой приходится разрешать дела об оспаривании уровня юридической силы различных актов с нормативными свойствами.

М.Ю. Роман, сравнивая юридическую силу указов Президента РФ и его распоряжений, пришёл к выводу, что у первых её больше, т. к. они могут вносить изменения в распоряжения, а вот наоборот нельзя [7, с. 113].

Такой логический вывод автора можно подтвердить текстом Распоряжения Президента РФ «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации»¹ (далее – распо-

го Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2015. № 3.

¹ О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 5 февр. 1993 г. № 85-рп: [ред. от 26.06.2023] // Консультант-Плюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112998/ (дата обращения: 10.09.2025).

ряжение № 85-рп), который в пп. 4, 6 и 11 был изменён (дополнен) указами Президента РФ. Распоряжениями Президента вносить изменения (дополнения) в его указы не получится потому, что в тексте распоряжения № 85-рп разграничена сфера регулирования этих двух правовых актов. Согласно п. 3, указы *Президента РФ могут содержать: его решения нормативного характера; о назначении и освобождении от занимаемой должности руководителей центральных органов федеральной исполнительной власти; о предоставлении политического убежища и гражданства Российской Федерации; о награждении госнаградами, о присвоении почётных и специальных званий, классных чинов, а также о помиловании.*

Распоряжениями оформляются решения Президента РФ по кадровым и оперативным вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ. Также указано, что в распоряжениях не может быть нормативных предписаний.

В словосочетании «по оперативным вопросам» не просматривается ясность и однозначность в основаниях и сферах применения распоряжений Президента РФ, т. к. нормативные правовые указы Президента РФ, также вследствие их большей оперативности в принятии, часто принимаются для регулирования общественных отношений, которые не урегулированы федеральными законами.

В остальном, с одной стороны, распоряжение № 85-рп всё логично расставило по своим местам: и сферы регулирования, и варианты использования конкретных правовых актов Президента РФ. Однако это же распоряжение поставило вопросы, на которые не просто найти ответы. *Само это распоряжение содержит нормативные предписания, которых оно содержать не должно!* Достаточно внимательно прочитать предыдущие два абзаца, чтобы в этом убедиться. Более того, распоряжение № 85-рп утверждает (как нормативный правовой

акт) Порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ.

Таким образом, практика издания распоряжений Президента РФ подтверждает возможность последних содержать нормы права. Такие распоряжения создают условия для плюрализма мнений о видах НПА, издаваемых Президентом РФ, а соответственно, уровня их юридической силы и соотношения с другими НПА. Поэтому целесообразно закрепить полномочия Президента РФ по изданию НПА только в виде указов в ч. 2 ст. 90 Конституции РФ и, соответственно, в дальнейшем строго придерживаться такого порядка.

В свою очередь И.А. Гдалевич, соглашаясь с мнением В.Е. Чиркина, указывает, что Президент РФ может издавать как нормативные, так и ненормативные правовые акты (декреты, декрет-законы, указы), в том числе такие, которые фактически имеют силу закона [8, с. 385]. Трудно сказать, что побудило автора к такому выводу, но российская система права таких правовых актов не содержит. Статья 90 Конституции РФ закрепляет два вида правовых актов, которые издаёт Президент РФ: указы и распоряжения.

Как видим, отсутствие прямого указания на соотношение уровня юридической силы между указами и распоряжениями Президента РФ в Конституции и иных НПА негативно сказывается на уровне научных аргументов в обосновании позиций авторов по указанному вопросу.

Говоря о правовых актах Президента РФ, нельзя не отметить стремление отдельных авторов расширить их количество. В вышеуказанном труде А.П. Новиков утверждает, что специальными формами правовых актов Президента РФ являются договоры между субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией (которые он подписывает) и вето

на законы (которые Президент РФ подписывает).

Используя логику автора, который указанные договоры предлагает считать актами Президента РФ, нужно тогда и законы признать актами Президента РФ (он же и их подписывает).

На самом деле договор между Российской Федерацией и регионом Российской Федерации не является отдельной формой правового акта Президента РФ. Подпись является обязательным реквизитом нормативного правового договора, который президент ставит как высшее должностное лицо государства, которое (согласно п. 4 ст. 80 Конституции РФ) представляет интересы России как внутри страны, так и в международных отношениях. Она свидетельствует о том, что Президент РФ не видит препятствий для вступления договора в силу в представленном варианте. Прокомментировать юридическую конструкцию, в которой нормативный правовой договор двух субъектов права является правовым актом третьего субъекта права, в рамках известной нам правовой доктрины невозможно.

Такого документа, который бы назывался «вето», также не существует, законодательство даже не использует словосочетание «право вето», которое нередко используется отдельными авторами на страницах научных трудов. Но если уже автор предлагает «вето» считать правовым актом, нужно было для начала разобраться, в какой форме оно выглядит и как законодательство называет документ, с помощью которого Президент РФ отклоняет федеральные законы. В ч. 3 ст. 107 Конституции РФ закреплено лишь то, что Президент РФ в течение 14 дней с момента поступления федерального закона имеет право его отклонить. Как это происходит, указано в ст. 134 Регламента Государственной Думы¹. Из смысла ука-

занной статьи следует, что Президент РФ своё решение отклонить федеральный закон (в нём также находятся его мотивы) направляет в соответствующую палату Федерального Собрания РФ.

Ю.Е. Ширяев указывает, что своё решение об отклонении федерального закона Президент РФ направляет письмом председателю соответствующей палаты и, кроме мотивов отклонения, предлагает соответствующим образом доработать закон или отказаться от принятия такого закона [9, с. 170].

Таким образом, есть решение Президента РФ об отклонении проекта федерального закона и его мотивы, о которых он извещает соответствующую палату Федерального Собрания РФ письмом на имя её председателя. Указанное письмо доводит до его адресата (кроме самого решения об отклонении проекта) мнение Президента РФ о содержании проекта и о путях его усовершенствования. В таком письме нет обязательных для исполнения предписаний, поэтому оно не может быть не НПА, ни правоприменительным правовым актом.

Президент РФ для реализации своих конституционных полномочий может также давать поручения и указания. Что это за документы (документы ли это), как они оформляются, какой у них правовой статус, являются ли они правовыми актами, кому и в каком виде они направляются?

Согласно п. 2 Порядка исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352² (далее – Порядок), *поручения могут находиться как в указах и распоряжениях Президента РФ, так и отдельно в форме его директив, а также на блан-*

¹ Регламент Государственной Думы. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 10.09.2025).

² Порядок исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: [утв. Указом Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102146261> (дата обращения: 10.09.2025).

ке со словом «Поручение». Также указано, что поручение может быть оформлено в виде перечня поручений и в любом поручении указываются фамилии тех должностных лиц, которым оно дано. Такие лица называются исполнителями. Закреплено также, что руководить Администрации Президента РФ утверждает требования и порядок оформления таких поручений, а подготавливает проекты поручений Администрация Президента РФ. В п. 4 указанного Порядка *закреплена обязанность исполнителя в указанный срок представить Президенту РФ доклад о результатах исполнения поручения.*

Нужно отметить, если поручения содержатся в указах и распоряжениях Президента РФ (при этом не акцентируется на нормативности таких актов), то в этом случае любые предписания указов и распоряжений должны быть выполнены теми субъектами, на которых они распространяются.

Что касается директив Президента РФ, то описания такого юридического термина законодательство и вообще система НПА Российской Федерации не содержит. Отдельный ли это документ, в какой форме и в каких случаях издаётся, кем подписывается, кому и как направляется, нормативно не закрепляется, а значит, в этом вопросе нет ясности. Чем директива отличается от поручения, которое оформляется на отдельном бланке, не раскрывается, как не указано, являются ли они правовыми актами. Не ясно также, как соотносятся такие поручения с ч. 1 ст. 90 Конституции РФ, закрепляющей существование двух видов актов Президента РФ: указов и распоряжений.

Согласно вышеуказанному Порядку поручение характеризуется следующими признаками:

1) даётся исполнителю (с указанием фамилии и инициалов должностного лица) и устанавливается срок для его исполнения (п. 2);

2) исполнитель должен в установленный срок представить доклад на имя президента о результатах исполнения поручения и несёт ответственность за несвоевременный доклад (п. 4);

3) если возникли обстоятельства, которые препятствуют исполнению поручения в срок, то такой срок может быть продлён (п. 6);

4) Администрация Президента РФ осуществляет контроль за исполнением поручений (п. 7);

5) руководитель Администрации Президента РФ или помощник Президента РФ информирует Президента РФ о ходе выполнения поручений, а в случае ненадлежащего или несвоевременного его исполнения вносит предложение о привлечении должностных лиц, которые в этом виновны, к ответственности (п. 9).

Чтобы было легче сделать правовой анализ Порядка и характеристики поручений, оформленных на бланке, возьмём для примера Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам от 30 июля 2025 г.¹ (содержащий 29 поручений).

В первом поручении можно обратить внимание на то, что оно направлено Правительству РФ, которое должно обеспечить:

1) на период до 2030 года, а также на перспективу до 2036 года учёт результатов анализа итогов реализации нацпроектов в 2019–2024 годах, сделанных Счетной палатой РФ; 2) доклад должен быть сделан до 1.10.2025 г.; 3) ответственный М.В. Мишустин.

Во втором поручении также правительству необходимо обеспечить:

¹ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам от 30 июля 2025 года // Президент Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/77605> (дата обращения: 10.09.2025).

1) завершение формирования той нормативной правовой базы, которая необходима для реализации национальных и федеральных проектов, в том числе утверждение методик расчета целевых показателей; 2) доклад должен быть сделан до 01.09.2025 года; 3) ответственный М.В. Мишустин.

В одном из 29 поручений, пронумерованном как Пр-1712, п. 2 а), Правительству РФ совместно с комиссиями Государственного Совета РФ по направлениям «Продолжительная и активная жизнь», «Семья» и исполнительными органами субъектов РФ с учетом ранее данных поручений:

1) проанализировать эффективность мероприятий по выполнению региональных программ по повышению рождаемости, а также предложить дополнительные меры демографической политики...; 2) доклад должен быть сделан до 01.12.2025 года; 3) ответственные М.В. Мишустин, высшие должностные лица субъектов РФ.

Выводы из этого небольшого анализа можно сделать следующие:

– поручения адресуются государственным органам (Правительству, комиссиям Государственного Совета РФ, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации), поэтому такие органы и являются исполнителями;

– конкретные должностные лица ответственны за своевременный доклад о ходе выполнения поручения, но они не являются исполнителями самого поручения;

– ответственность за неисполнение поручений (согласно п. 9 Порядка) несут должностные лица, виновные в невыполнении или ненадлежащем выполнении поручений. Такими лицами могут быть как ответственные за своевременный доклад, так и любые другие должностные лица, по вине которых не выполнено само поручение;

– поручения формулируются не как чётко сформулированные правила, кото-

рые предоставляют чётко очерченные права и закрепляют конкретные обязанности, а как направление деятельности государственного органа для достижения сформулированной в поручении цели. Варианты достижения такой цели государственный орган выбирает сам;

– учитывая, что поручения на бланке с надписью «Поручение» всё-таки наделяют определённые органы государства правами и обязанностями в решении конкретных задач для достижения конкретной цели, закрепляют ответственность должностных лиц, виновных в ненадлежащем исполнении поручений, а также то, что за исполнением поручений осуществляется контроль со стороны Администрации Президента РФ, – такие поручения являются правовыми актами (правовыми актами);

– об этих правовых актах ничего не сказано в ч. 1 ст. 90 Конституции РФ, поэтому текст статьи необходимо дополнить (к указам и распоряжениям добавить поручения Президента РФ). Соответственно, необходимо продублировать указанное дополнение в Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹.

Если прочитать названия (не говоря уже о содержании) поручений (каждое состоит из нескольких конкретных поручений) за любой месяц предыдущего года, расположенных на официальном сайте Президента РФ, то можно убедиться, что вопросы, которым они посвящены,

¹ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763: [ред. от 03.03.2022] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10482 (дата обращения: 10.09.2025).

являются более важными и масштабными, чем многие распоряжения Президента РФ.

Что касается директив Президента РФ, в которых, согласно Порядку, могут находиться его поручения, необходимо нормативно закрепить понятие директив, их формы, порядок внесения для ознакомления и исполнения органу или лицу, которому они адресованы.

В п. 3 Порядка также идёт речь об *указаниях Президента РФ, которые оформляются в виде его резолюций*. Описание понятия таких резолюций, как и порядок их «наложения», отсутствует, что не добавляет понятности для исполнителя в процедуре их получения и момента, с которого такое поручение его обязывает. Нет в Порядке и ссылок на нормативный правовой акт, который закрепляет процедуру оформления и форму резолюций.

Однако термин «резолюция» описан в п. 4 ГОСТ Р 7.0.97-2025¹ как реквизит к распорядительному документу, к которым п. 1 относит: уставы, положения, правила, регламенты, инструкции, постановления, распоряжения, приказы, решения, договоры, акты, письма, протоколы, справки и другие документы. В п. 5.28 указывается, что *резолюция оформляется на свободном месте документа либо на отдельном бланке резолюции*, а также может вноситься сразу в систему электронного документооборота и содержать указания, необходимые для исполнения документа. Резолюция включает фамилию и инициалы исполнителей (исполнителя), содержание самого поручения,

срок исполнения (если необходимо), подпись и дату.

Таким образом, резолюция может быть как реквизитом документа, так и отдельным документом, оформленным на специальном бланке (письменном или электронном). Если указания Президента РФ в резолюции оформлены на отдельном бланке или оформлены в электронном виде, то как по форме, так и по содержанию они ничем не отличаются от поручений Президента РФ, которые оформляются на отдельном бланке. На обоих указанных бланках должны присутствовать Ф.И.О. исполнителя, сущность указаний (поручений) и срок их исполнения. Контроль и ответственность за ненадлежащее исполнение указаний и поручений одинаков и осуществляется одними и теми же органами.

На поверхности возникают несколько вопросов:

– распространяется ли ГОСТ Р 7.0.97-2025 на оформление указаний Президента РФ в форме резолюций?

– есть ли разница между указаниями, оформленными как отдельные документы, и поручениями Президента РФ, оформленными на отдельном бланке? По реквизитам, содержанию, оформлению, выполняемым функциям, формам и порядку контроля, постановки и снятию с контроля, ответственности за их ненадлежащее исполнение они одинаковы;

– почему поручения Президента РФ системно (в соответствии с датой их оформления) размещаются на официальном сайте Президента РФ, но не размещаются его указания?

– и главный вопрос – являются ли оформленные отдельными документами поручения и указания правовыми актами (правоприменительными)? Если да, то почему о них не указано в п. 1 ст. 90 Конституции РФ?

На все эти вопросы должны понятно и однозначно давать ответы нормативные правовые акты и, конечно же, не в форме распоряжения Президента РФ.

¹ ГОСТ Р 7.0.97-2025. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов: [утв. приказом Росстандарта от 26.06.2025 № 622-ст] // Консультант Плюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_510883 (дата обращения: 10.09.2025).

На наш взгляд, если бы все поручения и указания Президента РФ (кроме его резолюций на свободном месте документа) оформлялись распоряжениями Президента РФ, то легче было бы их систематизировать и впоследствии отслеживать исследователям на тех официальных сайтах. Являясь правовыми актами Президента РФ, они бы «вписывались» в положения п. 1 ст. 90 Конституции РФ и у него действительно было бы только два вида правовых актов. Имелась бы основанная на п. 2 ст. 90 Конституции РФ возможность привлекать должностных лиц, виновных в их ненадлежащем исполнении, к ответственности.

Также отметим, что поручения и указания, изданные в форме распоряжений Президента РФ, публиковались бы в соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 № 763. В данном указе подробно прописаны сроки опубликования и вступления в силу актов президента, где они публикуются (для оперативности размещаются на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)). Также указано, что ненормативные акты Президента РФ вступают в силу со дня их официального опубликования. Таким образом, оперативность их размещения и доведения до сведения «не пострадали» бы, но возросла бы понятность в оформлении и видовая определённость правовых актов, которыми Президент РФ может реализовывать конституционные полномочия.

Возвращаясь к п. 1 и 2 ст. 90 Конституции РФ, отметим, что указание на то, что Президент РФ издаёт указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, воспринимается так, что это единственные его акты. Однако реальность опровергает такой подход. В науке и в правоприменительной практике до сих пор не сложилось единого мнения о системе таких актов и их соотношении.

Так, А.В. Ермолаева к правовым актам Президента РФ относит: указы, рас-

поряжения и ежегодные послания Федеральному Собранию. Также автор указывает, что распоряжения Президента РФ только формально не являются нормативно-правовыми актами [10, с. 240, 244]. О ежегодных посланиях Федеральному Собранию речь идёт только в п. «е» ст. 84 Конституции РФ, такие послания содержат мнение Президента РФ о положении в стране, а также о его видении основных направлений развития внешней и внутренней политики Российской Федерации. Поэтому такое обращение не является правовым актом, не предоставляет субъектам права дополнительных прав и не формулирует обязанностей.

Для отнесения различных актов Президента РФ к правовым актам (что очень важно) необходимо определиться с теми признаками, которыми такие акты обладают. Так, С.С. Алексеев указывал, что под правовым актом понимается внешнее выражение воли (отдельных лиц или государства), которое направлено на достижение конкретного юридического эффекта [11, с.7]. Позже автор расширил дефиницию, указывая, что правовой акт – это внешнее, оформленное надлежащим образом (словесно-документально) выражение воли государства, а также его органами или конкретными лицами, которое выступает носителем содержательных элементов правовой системы, а именно правовых норм, индивидуальных предписаний, правоположений практики и автономных решений лиц.

Здесь же автор разделял три возможные значения правового акта:

– *юридический документ* – выражение воли в словесно-документальной форме, которое закрепляет правомерное поведение и его результат;

– *действие*, обычно правомерное, которое как юридический факт является основанием правовых последствий;

– *результат правомерного действия* – правовая норма, индивидуальное предписание или автономное решение лица (акт

автономного регулирования) [12, с. 192-193].

С.С. Алексеев, соглашаясь на несколько значений одного юридического термина, «подогрел» дискуссию, подобные которой возникают по поводу различных терминов, которые якобы могут использоваться с разными значениями: право, договор, обязательство, правовая природа и др. Такие дискуссии бесперспективны и только создают препятствия для развития правовой науки, правотворчества и правоприменительной деятельности.

Юридическая наука может восприниматься таковой в большей степени потому, что имеет свою терминосистему, у которой каждый термин индивидуален и органически «связан» с другими такими же терминами. Это позволяет выстраивать понятные, логичные, эффективные правовые конструкции, которые впоследствии «перетекают» в результаты правотворческой деятельности и, как следствие, способствуют эффективности законодательства и правоприменительной деятельности. Этот механизм не может быть «заторможен» или подвержен деструктивным воздействиям, одним из которых является полисемия юридических терминов.

В юридической науке давно установилось правило о том, что каждый юридический термин (дефиниция) должны обозначать (называть) один юридический факт, правовое явление, процесс. Иначе наука юриспруденция не смогла бы развиваться, а научные дискуссии перестали бы быть возможными, также не стоило бы всерьёз ожидать эффективности от правотворческой и правоприменительной деятельности.

А.А. Реформатский отмечал, что термину не нужен контекст в связи с тем, что он, являясь элементом терминологии, может быть использован самостоятельно. Именно поэтому *содержание термина должно быть однозначным в данной терминосистеме* [13, с. 115].

В.М. Баранов справедливо отмечает, что к языку юристов относят: язык юридической науки, язык правовых документов, а также разговорный юридический язык. Второй из них должен содержать: «...сухость изложения, сознательный отказ от элементов художественной речи, стремление к точности и однозначности выражения...» [14, с. 156].

Таким образом, относить к содержанию термина «правовой акт» действия и их результаты в виде норм права, правовых предписаний и автономных решений лица можно лишь в разговорном языке юристов, который многое себе может позволить, чего нельзя сказать о других его видах.

Итак, в научных трудах, правотворчестве и правоприменении применяются следующие термины: нормативные правовые акты, правоприменительные акты (акты индивидуального применения) и интерпретационные акты. *Во всех этих словосочетаниях речь идёт о правовых актах и только как о документах.*

Если же речь идёт о правомерных действиях или нормах права, а также о правовых предписаниях, то мы видим, что в правотворчестве, правоприменении, в трудах известных учёных их так и называют. Указанные термины имеют свои юридические явления, факты или процессы, которые они обозначают (называют). Это сложившаяся многовековая практика и мнения отдельных представителей науки не могут её «переиначить», да и какой смысл, есть ли адекватная цель для этого?

Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская правовым актом называют письменный документ, который принят компетентным государственным органом, органом местного самоуправления, институтом прямой демократии, имеющим обязательную силу и официальный характер, он выражает властные веления и регулирует общественные отношения [15, с. 16].

Под такое определение не попадают многочисленные приказы юридических

лиц и физических лиц – субъектов предпринимательской деятельности, но они содержат нормы права, регулируют широкий спектр трудовых отношений и в ст. 8 Трудового кодекса РФ называются локальными нормативными актами.

Р.Ф. Васильев под правовыми актами понимает такие волеизъявления управомоченного субъекта права, которые регулируют общественные отношения и устанавливают, изменяют, отменяют юридические нормы, изменяют сферу их действия, а также устанавливают, изменяют, прекращают конкретные правоотношения и результаты которых (веления, соглашения, обращения и т. п.) в случаях, прямо указанных в законах, оформляются в форме документов [16, с.15].

Такой подход к определению вызывает минимум два вопроса:

1) почему автор указывает, что все перечисленные в определении свойства правовых актов принадлежат любому правовому акту? Это не согласуется с реальностью. Очевидно, что устанавливают, изменяют, прекращают нормы права только нормативные правовые акты, а правоприменительные, например, такими свойствами не обладают;

2) почему *результаты правовых актов* «оформляются в форме документов»? Это результатом каких правовых актов являются федеральные законы, указы Президента РФ? В форме документов оформляются сами правовые акты, а не их результаты.

Некоторые авторы настаивают на том, что правовые акты могут выражаться в устной форме, конклюдентными действиями, «может вытекать из жеста, знака, кивка головой, иного действия», которые могут выражать согласие сторон. Даже может выглядеть молчаливым согласием и не явным выражением воли сторон [17, с. 118]. П. Сандеуар «пошёл» ещё дальше, предлагая сигнал светофора считать административным решением, которое разрешает или запрещает движение [18, с. 163].

Такой подход (двух последних цитирований) говорит о том, что некоторые авторы (возможно, под влиянием интерпретаций слова «акт» в словарях) любые действия уполномоченных субъектов права (даже настройку и работу электротехнических устройств) ассоциируют с правовыми актами.

Так, в популярных словарях под «актом» понимается:

- поступок (единичное действие);
- действие (например, трагедия в трёх актах);
- имеющий юридическое значение документ (указ, закон, заключение экспертизы);
- удостоверяющий что-либо акт (акт о сдаче имущества, обвинительный судебный акт)¹.

Нужно помнить, что любые словари излагают фактическую ситуацию с вариативностью употребления того или иного слова вне зависимости от адекватности применения указанных слов, сферы и исторического периода их использования. При этом каждая наука может использовать одни и те же слова при создании специальных, присущих только ей терминов. Для примера слово «механизм» будет обозначать совершенно разные явления или процессы при использовании в технических, биологических, психологических и юридических науках. Поэтому при определении юридического смысла термина «правовой акт» нужно внимательно анализировать не только словари, но и терминологию законодательства и правоприменительной практики, которые этот термин используют.

Контрпродуктивно относить к правовым актам все действия или документы, которые так или иначе связаны с наступлением правовых последствий. В законодательстве и правовой науке такие действия имеют «собственные юридиче-

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1991. С. 28; Васюкова И.А. Словарь иностранных слов. М.: АСТ-Пресс, 1998. С. 23.

ские названия» (договор, сделка, правомерное поведение, правонарушение и т. п.) и относятся к юридическим фактам.

Никогда не будут правовыми актами конклюдентные действия, жесты, знаки, кивки головой и т. п., которые якобы выражают согласие сторон. Все эти варианты человеческого поведения не имеют признаков, недвусмысленно подтверждающих действительную волю лица, его осуществляющего, либо не имеют властного регулирующего воздействия на поведение других субъектов права вследствие отсутствия властных полномочий у субъектов, которые выражают свою волю. Такие акты не соответствуют предусмотренной законодательством форме и порядку принятия правовых актов. Только совокупность указанных признаков, а также непротиворечие правовым актам вышестоящих органов могут гарантировать права и законные интересы человека или иного субъекта права, для которых эти правовые акты были изданы.

Нужно помнить, что любой правовой акт можно обжаловать, а значит, для этого необходимо «иметь его в наличии», он должен быть правильно оформленным (с необходимыми реквизитами), вступившим в силу, не противоречащим другим правовым актам с большим уровнем юридической силы.

Иной подход был использован при формулировке правового акта Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». В ст. 2 Проекта указано, что *правовой акт* – это письменный документ (официальный), который направлен на регулирование общественных отношений, имеющий для своих адресатов обязательную силу, если он принят уполномоченным субъектом права и, соответственно, порождает правовые последствия¹. Данное определение не лишено

недостатков (нет ни слова о властных полномочиях издающего органа и порядке принятия), но оно чётко показывает, что речь идёт именно о документе.

При отсутствии федерального закона, раскрывающего термин «правовой акт», приведём для примера закон региональный. В ст. 2 Закона города Москвы «О правовых актах города Москвы»² *правовые акты города Москвы* – это официальные документы, которые были приняты жителями г. Москвы на референдумах либо органами госвласти г. Москвы (их должностными лицами), которые содержат нормативные положения либо положения индивидуального действия и направлены на регулирование общественных отношений.

В ч. 1 ст. 2 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» правовой акт – это официальный письменный акт (документ), который содержит ненормативные (индивидуальные) предписания или нормы права, которые были изданы в установленном законодательством порядке³.

Такой же подход к термину видим в странах постсоветского пространства. Так, в п. 3 ст. 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» указано, что *правовой акт индивидуального применения* – это письменный документ (официальный), обладающий установленной формой, который распространяется на индивидуально

² О правовых актах города Москвы: закон Москвы от 8 июля 2009 г. № 25: [ред. от 25.12.2024] // Московская городская дума: сайт. URL: <https://duma.mos.ru/ru/0/page/zakon-goroda-moskvyi-ot-8-iyulya-2009-goda-25-o-pravovyih-aktah-goroda-moskvyi> (дата обращения: 25.09.2025).

³ О правовых актах в Свердловской области: закон Свердловской области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ: [ред. от 21.05.2025 г. № 29-ОЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=160036621&backlink=1&&nd=160013798> (дата обращения: 25.09.2025).

¹ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект).

определенный круг физических и (или) юридических лиц, реализует их права и обязанности, установленные законодательством, и не содержит норм права¹.

Как видим, язык нормативных документов как внутри Российской Федерации, так и в странах постсоветского пространства чётко и недвусмысленно под правовыми актами подразумевает только определённым образом составленные документы.

Не нужно приводить примеры для аргументации того, что оставшиеся два вида правовых актов: нормативные правовые акты и интерпретационные акты – являются документами.

Отметим также, что правомерное поведение (в том числе конклюдентные действия), правонарушения, гражданско-правовые договоры и иные соглашения, заключаемые в трудовых, семейных отношениях, конечно же, влекут юридические последствия, как и любые юридические факты. Но какие именно и как эти последствия выявлять, фиксировать, квалифицировать, применять ответственность (если необходимо), будет регламентировано именно в правовых актах.

Итак, правовые акты издаются (принимаются) субъектами властных полномочий: субъектами прямой демократии (на референдумах; сходах граждан); госорганами и органами местного самоуправления и их должностными лицами; органами управления юридических лиц и индивидуальными предпринимателями (при регулировании трудовых отношений). Важно отметить, что правовые акты принимаются, оформляются, доводятся до сведения исполнителей согласно определённой в нормативных правовых актах процедуре отдельно для каждого их вида. Правовые акты регулируют обще-

ственные отношения и обязательны для своих адресатов. Как видим, никакой «самодеятельности» и никаких «кивков головы» в содержании и порядке применения правовых актов быть не может.

Выводы

В качестве вывода можно констатировать следующее:

1. В ч. 1 ст. 90 Конституции РФ указаны не все правовые акты Президента РФ, которые фактически издаёт. Отсутствуют поручения Президента РФ, оформленные на отдельных бланках.

2. Целесообразно закрепить полномочия Президента РФ по изданию нормативных правовых актов только в виде указов Президента РФ в ч. 2 ст. 90 Конституции РФ.

3. С целью конституционного закрепления правовой реальности считаем необходимым дополнить ст. 90 Конституции РФ ч. 4 следующего содержания: «Если нормативные указы Президента Российской Федерации, которыми он реализует свои исключительные полномочия, противоречат федеральному закону, действуют указы Президента Российской Федерации». Перечень правомочий Президента РФ, которые входят в его исключительную компетенцию, необходимо перечислить в одной статье Конституции РФ.

4. С целью конституционного закрепления правовой реальности целесообразно дополнить ст. 102 и 103 Конституции РФ нормами права, прямо закрепляющими за палатами Федерального Собрания РФ право издавать нормативные правовые постановления.

5. В противоречие п. 3 распоряжения Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп на сегодняшний день действуют нормативные правовые распоряжения Президента РФ. Учитывая это, целесообразно отказаться от практики издания таких распоряжений, отменить распоряжение Президента РФ № 85-рп, а полномочия Президента РФ по порядку издания

¹ О правовых актах: Закон Республики Казахстан от 6 апр. 2016 г. № 480-V // Единая платформа интернет-ресурсов государственных органов: сайт. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/almobl-enbek/documents/details/41546?lang=ru> (дата обращения: 25.09.2025).

правовых актов закрепить в нормативном правовом акте.

6. В Порядке исполнения поручений и указаний Президента РФ № 352 отсутствует ясность в отличиях директив Президента РФ (в которых находятся его поручения) от резолюций (в которых находятся его указания). Соответственно отсутствуют отличия поручений от указаний, т. к. и те и другие содержат одинаковые элементы: фамилия и инициалы исполнителя, срок исполнения и само обязательное для исполнения предписание.

7. Поручения Президента РФ, изданные на отдельных бланках, являются правовыми актами, они содержат все их признаки, которые определены в данной статье. С целью соответствия деятельно-

сти по изданию поручений Президента РФ (оформленных на отдельных бланках) Конституции РФ целесообразно такие поручения оформлять распоряжениями Президента РФ.

8. Правовые акты – это документы, которые издаются (принимаются) в порядке и форме, которые определены в законодательстве отдельно для каждого их вида, приняты на референдуме или наделёнными властными полномочиями органами (должностными лицами), направлены на регулирование общественных отношений, содержащие нормы права или обязательные для исполнения предписания для субъектов, на которых они направлены, и не противоречащие правовым актам, которые изданы вышестоящими органами.

Список литературы

1. Любчик А.А., Минкова О.Г. Виды нормативных правовых актов: особенности правового регулирования и теоретические проблемы // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2025. Т. 15, № 5. С. 10-30. URL: <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-5-10-30>.
2. Васев И.Н. Значение иерархии нормативно-правовых актов для коллизионного правоприменения // Российско-азиатский правовой журнал. 2022. № 1. С. 4-10.
3. Иванов А.А., Шевченко П.Н. Виды нормативно-правовых актов // Закон и право. 2011. № 7. С. 17-19.
4. Любчик А.А., Минкова О.Г. Понятие и существенные признаки нормативно-правовых актов: проблемы теории и правоприменения // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2025. Т.15, № 3. С. 38-57. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-3-38-57>.
5. Уманская В.П. Современные подходы к понятию нормативных правовых актов в науке и практике // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 3. С. 144-156.
6. Иванов Р.Л. «Нормативные» письма как форма официального толкования норм права // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2016. № 3 (48). С. 26-31.
7. Роман М.Ю. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации как источники российского права // Вестник Башкирского университета. 2006. № 4. С. 113-114.
8. Гдалевич И.А. «Указное» нормотворчество в российском правовом пространстве // Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова. 2015. № 2. С. 385-389.
9. Ширяев И.Е. Вето Президента России в федеральном законодательном процессе // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 2(30). С. 168-174.
10. Ермолаева А.В. Видовой состав нормативно-правовой документации Российской Федерации // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. 2011. № 18(80). С. 239-256.
11. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права (курс лекций). Вып. 3. Правовые аспекты. Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1966. 212 с.

12. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. 359 с.
13. Реформатский А.А. Введение в языковедение / под ред. В.А. Виноградова. М.: Аспект-Пресс, 1996. 536 с.
14. Юридическая техника / под ред. В.М. Баранова. М.: Проспект, 2021. 648 с.
15. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 1999. 380 с.
16. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского университета. Серия: Право. 1998. № 5. С. 3-25.
17. Салаватова Ю.С. Правовые акты: некоторые теоретические вопросы // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2011. № 1. С. 112-122.
18. Сандеуар П. Введение в право. М.: Интратэк-Р, 1994. 324 с.

Reference

1. Lyubchik A.A., Minkova O.G. Types of regulatory legal acts: features of legal regulation and theoretical problems. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law*. 2025;15(5):19-30. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-5-10-30>.
2. Vasev I.N. The importance of the hierarchy of regulatory legal acts for conflict-of-laws enforcement. *Rossiisko-aziatskii pravovoi zhurnal = Russian-Asian Legal Journal*. 2022;(1):4-10. (In Russ.)
3. Ivanov A.A., Shevchenko P.N. Types of regulatory legal acts. *Zakon i pravo = Law and Law*. 2011;(7):17-19. (In Russ.)
4. Lyubchik A.A., Minkova O.G. The concept and essential features of normative legal acts: problems of theory and law enforcement. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law*. 2025;15(3):38-57. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-3-38-57>.
5. Umanskaya V.P. Modern approaches to the concept of normative legal acts in science and practice. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of Voronezh State University. Series: Law*. 2019;(3):144-156. (In Russ.)
6. Ivanov R.L. Normative" letters as a form of official interpretation of legal norms. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of Omsk University. Series: Law*. 2016;(3):26-31. (In Russ.)
7. Roman M.Yu. Normative legal acts of the President of the Russian Federation as sources of Russian law. *Vestnik Bashkirskogo universiteta = Bulletin of Bashkir University*. 2006;(4):113-114. (In Russ.)
8. Gdalevich I.A. Specified" rulemaking in the Russian legal space. *Vestnik Taganrogskego instituta imeni A.P. Chekhova = Bulletin of the Taganrog Institute named after A.P. Chekhov*. 2015;(2):385-389. (In Russ.)
9. Shiryaev I.E. The Russian President's veto in the federal legislative process. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2006;(2):168-174. (In Russ.)
10. Ermolaeva A.V. The specific composition of the regulatory and legal documentation of the Russian Federation. *Vestnik RGGU. Seriya: dokumentovedenie i arkhivovedenie. Informatika. Zashchita informatsii i informatsionnaya bezopasnost' = Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series: Documentation and Archival Studies. Computer Science. Information Protection and Information Security*. 2011;(18):239-256. (In Russ.)
11. Alekseev S.S. General theory of socialist law: A course of lectures. Is. 3. Legal Aspects. Sverdlovsk: Sverdlovsk. jurid. in-t; 1966. 212 p. (In Russ.)
12. Alekseev S.S. General theory of law. Vol. 2. Moscow: Jurid. lit.; 1982. 359 p. (In Russ.)
13. Reformat'skiy A.A. Introduction to linguistics. Moscow: Aspect-Press; 1996. 536 p. (In Russ.)
14. Baranov V.M. (ed.) Legal technique. Moscow: Prospekt; 2021. 648. (In Russ.)

15. Tikhomirov Yu.A., Kotelevskaya I.V. Legal acts. Moscow: Izd. Tikhomirov M.Y.; 1999. 380 p. (In Russ.)
16. Vasil'ev R.F. About the concept of a legal act. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of Moscow University. Series: Law*. 1998;(5):3-25. (In Russ.)
17. Salavatova Yu.S. Legal acts: some theoretical issues. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo = Bulletin of Moscow University. Series 11: LAW*. 2011;(1):112-122. (In Russ.)
18. Sandevuar P. Introduction to law. Moscow: Intratek-R; 1994. 324. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the Authors

Любчик Александр Антонович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публично-правовых дисциплин, Мелитопольский государственный университет, г. Мелитополь, Российская Федерация, e-mail: lyubchikaa@mail.ru, ORCID: 0000-0002-8239-2129, SPIN-код: 1760-7579, Web of Science ResearcherID: AAL-8432-2021, Scopus Author ID: 57945849500

Aleksandr A. Lyubchik, Doctor of Sciences (Juridical), Professor, Professor of the Department of Public Law Disciplines, Melitopol State University, Melitopol, Russian Federation, e-mail: lyubchikaa@mail.ru, ORCID: 0000-0002-8239-2129, SPIN-код: 1760-7579, Web of Science ResearcherID: AAL-8432-2021, Scopus Author ID: 57945849500

Минкова Ольга Геннадиевна, кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета, Мелитопольский государственный университет, г. Мелитополь, Российская Федерация, e-mail: minkovaolgaurist@yandex.ru, ORCID: 0009-0009-2669-0365, SPIN-код: 6301-8320

Olga G. Minkova, Candidate of Sciences (Juridical), Associate Professor, Dean of the Faculty of Law, Melitopol State University, Melitopol, Russian Federation, e-mail: minkovaolgaurist@yandex.ru, ORCID: 0009-0009-2669-0365, Spin-код: 6301-8320