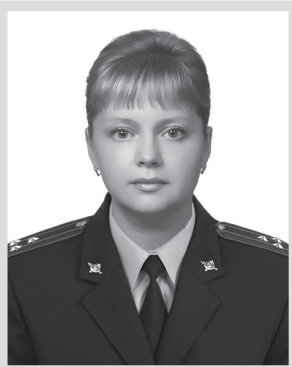
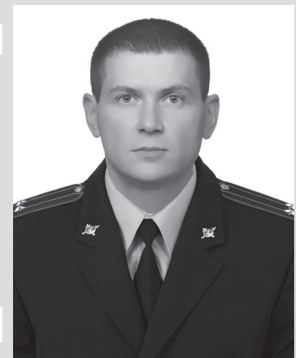


УДК 340.13

Особенности нормативно-правового акта как источника российского права**Лысенко В.А.**

Кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института МВД России им. И.Д. Путилина

**Крамской И.С.**

Кандидат юридических наук,
заместитель начальника учебного отдела
Белгородского юридического института МВД России им. И.Д. Путилина

**Рязанова Н.А.**

Кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института МВД России им. И.Д. Путилина

В статье рассмотрены научные исследования и юридическая практика, посвященная анализу общих признаков, характеризующих нормативно-правовой акт, а также отграничивающих его от других сходных правовых явлений.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, источник права, закон, признаки.

В российской правовой системе в течение длительного периода нормативно-правовой акт являлся основным, если не единственным, источником права и на сегодняшний день играет ведущую роль в регулировании общественных отношений. Это определяет внимание к изучению понятия «нормативно-правовой акт» и его признаков (особенностей). Если обратиться к анализу научных исследований и юридической практике по данной проблеме, то можно констатировать, что на сегодняшний день не сложилось единого подхода к определению исследуемой категории и ее содержания.

Раскрытие понятия «нормативно-правовой акт» требует описания общих признаков, характеризующих обозначаемые им акты, и признаков, отграничивающих их от множества иных сходных явлений,

определения совокупности предметов, в отношении которых используется указанный термин [1, с. 58].

В юридической литературе в качестве **признаков, характеризующих нормативно-правовой акт**, чаще всего выделяют следующие свойства: письменная форма объективизации, принятие уполномоченным субъектом (народ, органы государственной власти и органы местного самоуправления), официальный, государственно-волевой характер и содержание, юридическая сила, иерархизированность, дифференцированность, систематизированность, особый порядок принятия, наличие установленных формы и структуры, обеспечение принудительной силой государства, нормативность, общеобязательность, многократность применения, неперсонифицированность, установление, изменение или отмена

правовых норм, действие во времени, пространстве и по кругу лиц и др.

Сходной позиции придерживаются:

Л.А. Морозова считает, что нормативным правовым актам присущи следующие признаки: а) письменная форма; б) содержание составляют нормы права, т.е. правила поведения; в) исходят от государства: государственных органов и должностных лиц, наделенных правом принимать нормы права, изменять или дополнять их; г) принимаются в особом порядке, называемом «правотворческий процесс»; д) иерархическая подчиненность актов [2, с. 273].

С.В. Бошно выделяет следующие признаки: волевое содержание; официальный характер; включение в единую систему; нормативность; письменный документ; принимается по специальной процедуре; принимается компетентными органами; регулирует общественные отношения; гарантируется принудительной силой государства [3].

В течение длительного периода ученые исследовали колоссальное число признаков и свойств нормативного правового акта. Мы обратим внимание на те, которые являются наиболее значимыми и актуальными в современный период.

Большинство авторов указывают на официальный, государственный характер нормативно-правовых актов. Под официальным, государственным характером нормативно-правового акта в юридической литературе понимается прямая и непосредственная его связь с государством, посредством закрепления его воли. Согласно ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» официальные документы – документы, принятые органами законодательной, исполнительной и судебной власти, носящие обязательный, рекомендательный или информационный характер [4].

В законе указывается, что официальный характер могут иметь не только нормативно-правовые акты, но и иные правовые акты. Главное отличие нормативно-правового акта в том, что он всегда имеет официальный характер [5, с. 56].

Следует обратить внимание на вопрос о том, чью волю отражает и чьим интересам служит нормативно-правовой акт, так как именно он является спорным. Спектр мнений по данной проблеме – разнообразный. От утверждения, что акт отражает волю лиц, непосредственно принимавших участие в его создании, до признания его отражением всеобщего интереса, воли народа [6, с. 237]. При этом замечают, что степень проявления воли народа в различных нормативно-правовых актах неодинакова. Всякий нормативно-правовой акт по своей сущности должен отражать сбалансированную волю общества. Волей, определяющей наиболее целесообразный порядок регулирования и развития социально значимых отношений. В ней должны найти необхо-

димое сочетание общественных, государственный и индивидуальный интересы. Все зависит от специфики общественных отношений, в одних может превалировать социальный или государственный, в других – личный интерес. При нарушении необходимого паритета этих интересов снижается эффективность правового регулирования. Поэтому волевой источник юридической силы нормативно-правового акта заключается не столько в принудительной его реализации и полномочиях правотворческого органа, а прежде всего в согласовании, координировании воли субъектов права.

С.В. Бошно усматривает проявление официального характера нормативно-правового акта в его официальном опубликовании. Хотя размещение текста акта в официальном издании еще не делает его официальным. Поэтому справедлив вывод о том, что именно официальный характер нормативно-правового акта обуславливает необходимость его опубликования, а не наоборот.

Особого внимания заслуживает вопрос о том, какие именно органы могут быть уполномочены на издание (принятие) нормативно-правовых актов. Следует заметить единство мнения по данному вопросу, где в качестве таких субъектов называют прежде всего органы государственной власти. Важность вопроса состоит в том, кто еще помимо указанных субъектов может принимать нормативно-правовые акты. В большинстве случаев употребляется формулировка, согласно которой нормативно-правовые акты принимаются уполномоченными субъектами [3, с. 250]. Хотя именно установление видов уполномоченных субъектов играет весомую роль для определения понятия нормативно-правового акта. Потому что именно от субъектов правотворчества зависит и юридическая сила нормативно-правовых актов. Т.В. Кашанина выделяет правотворчество народа, государственных органов, корпоративное правотворчество [1, с. 147-148].

В других случаях признается, что нормативно-правовые акты принимаются государственными органами, органами местного самоуправления, а также общественными органами или организациями с предварительной или последующей санкции государственных органов или же от имени органа, организации или государства [7, с. 14]. В ст. 4 проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» указываются следующие субъекты правотворчества: граждане Российской Федерации; органы государственной власти Российской Федерации, должностные лица Российской Федерации; органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления. Организации, созданные, в соответствии с федеральными законами,

в организационно-правовой форме государственного учреждения или государственной корпорации, вправе принимать нормативные правовые акты в установленной сфере [8].

Как мы видим, в большинстве случаев в качестве уполномоченных субъектов называются народ, органы государственной власти, должностные лица, органы местного самоуправления, организации, созданные в соответствии с федеральными законами. Хотя и здесь следует оговориться относительно того, что не все государственные органы и должностные лица наделены правом принимать нормативно-правовые акты. Такое право должно быть четко определено в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе или подзаконном акте.

Например, таким правом (на принятие нормативно-правовых актов) не обладают органы судебной власти. В юридической литературе высказаны различные точки зрения относительно природы этих актов. Одни ученые склонны считать данные акты источниками права, например, акты толкования конституционных норм Конституционным Судом Российской Федерации. Другие исследователи полагают, что этими актами не устанавливаются, не изменяются и не отменяются какие-либо нормы права, поэтому они не являются правотворческими. Поэтому полномочия высших судов по разъяснению действующего законодательства нельзя относить к правотворческой деятельности, так как принимаемые ими акты обладают специфической сущностью, что не позволяет их отнести к нормативно-правовым.

В большинстве случаев фундаментальное свойство, через которое рассматривается данная юридическая форма, это – нормативность. Нормативно-правовой акт должен непременно содержать юридические нормы, обязательные для неопределенного числа лиц (неперсонифицированные), рассчитанные на многократное применение.

В.М. Сырых указывает, что правовая норма обладает нормативностью, характеризующей «юридические свойства нормы, ее способность выступать регулятором общественных отношений. Нормативность означает, что юридическая норма как государственное властное веление закрепляет общие, основные черты, признаки общественных отношений и подлежит обязательному исполнению или соблюдению субъектами конкретных правоотношений. Если какие-либо предписания, содержащиеся в тексте нормативно-правового акта, не обладают свойством нормативности, то они, соответственно, не могут использоваться в качестве регулятора общественных отношений» [9, с. 115, 122].

Нормативность является важнейшим признаком нормативных правовых актов. Подчеркивается его феноменальная, неоспоримая законность и защита со стороны государства. Что же такое нормативность? Это свойство является основным для права

в целом, т.к. именно через него осуществляется социальная ценность права, реализуются его регулятивные особенности. Нормативность показывает всеобщность содержания и воздействия акта, который фиксирует порядок отношений, действующих непрерывно.

Один и тот же нормативный акт может включать как нормативные предписания, так и положения ненормативного характера. Возникает вопрос, к какому виду правовых актов надлежит отнести такие акты. К нормативно-правовым актам следует отнести все документы, содержащие юридические нормы, независимо от числа данных норм.

Для выявления характерных черт нормативно-правового акта большой смысл имеет его документальная форма. В научной литературе высказано мнение о тройственной природе нормативно-правового акта, который выступает и как источник, и как форма права, и как акт-документ [3]. Если попробовать систематизировать мнения ученых по этому вопросу, то следует выделить узкий и широкий подходы. Узкий подход к уяснению и определению юридической техники можно назвать документальным. Его придерживаются наши светила в сфере юридической техники, такие как С.С. Алексеев и А.Ф. Черданцев. С.С. Алексеев указывает, что юридическая техника – это совокупность средств и приемов, используемых в соответствии с правилами при выработке и систематизации правовых (нормативных) актов [10, с. 483]. Аналогичного мнения придерживается А.Ф. Черданцев, который считает, что юридическая техника – это совокупность правил, приемов, способов подготовки, составления, оформления юридических документов, их систематизации и учета [11, с. 366]. Широкий подход еще именуют деятельностью, его поддерживают большинство юристов. Наиболее содержательно это понятие раскрывает В.И. Червонюк, по его мнению, юридическая техника есть применение апробированных практикой научно обоснованных рациональных юридических способов, средств и процедур внедрения права в сознание, поведение и деятельность отдельного вида и социальных общностей [12, с. 368]. Из этого определения видно, что В.И. Червонюк идентифицирует юридическую технику с правовым регулированием.

В самом деле, особенная юридическая природа и назначение нормативных правовых актов вызывают необходимость четкого определения формы документа. В юридической науке принято выделять внешнюю и внутреннюю форму нормативно-правового акта. Внешняя форма предназначается для аутентификации нормативно-правового акта, которая позволяет отличать его от других правовых актов. Такие опознавательные признаки называются реквизитами нормативного акта. Внутренняя форма, т.е. структурализация, которая предполагает рас-

пределение нормативного материала в установленном порядке, его логическую градацию. Речь идет о структурном, нормативном, системном построении и отраслевой типизации.

Правовой акт-документ предполагает письменную форму, это – своеобразное текстовое произведение, созданное с соблюдением требований к таким актам, обычно имеющее особую структуру и реквизиты.

Таким образом, нормативный правовой акт – это документ, выраженный в письменной форме, обладающий внутренней структурой, четко отвечающий правилам юридической техники. Его отличает употребление специальных терминов, наличие определенных реквизитов (вид, дата, номер, наименование, и т.п.).

Все нормативные акты должны быть иерархизированы и дифференцированы, так как государственный механизм располагает разветвленной системой органов с установленными правотворческими полномочиями и существенным объемом иных функций, которые осуществляются с помощью издания правовых актов.

Нормативно-правовой акт является элементом целостной системы, с помощью которой осуществляется правовое регулирование общественных отношений, исходя из приоритетов и задач государства и общества на конкретном историческом этапе его развития. Иерархическое построение представляет не столько признак отдельного акта, сколько характеризует систему актов. Тем не менее этот признак представляется существенным, так как только в связи с ним нормативные правовые акты и могут реализовывать стоящие перед ними задачи. Н.М. Марченко считает, что сложившаяся и поддерживаемая в каждой стране иерархия нормативных правовых актов имеет важнейшее значение для упорядочения процесса правотворчества и правоприменения, для создания и поддержания режима законности и конституционности [13, с. 344]. Исходя из иерархичности, может проводиться идея юридической силы нормативных правовых актов, без которой их система не в состоянии функционировать. Все нормативные правовые акты обладают юридической силой и их юридическая сила различна. Но существует общее правило, согласно которому нормативные акты, имеющие меньшую юридическую силу, должны, соответствовать нормативным актам большей юридической силы и не должны им противоречить. Поэтому юридическая сила показывает уровень подчиненности данного акта другим нормативным актам и устанавливает его роль и место в иерархии нормативных правовых актов.

Верной является точка зрения, согласно которой юридическая сила нормативного правового акта определяется не только компетенцией органа, его издавшего. Например, федеральные конституци-

онные законы основываются на Конституции Российской Федерации и не могут ей противоречить. Рассматривая вопрос об иерархии форм права, В.А. Толстик выделяет семь факторов, которыми доказывается юридическая сила форм права: степень непосредственности выражения воли народа, степень общности (абстрактности) норм права, значимость регулируемых общественных отношений, кодифицированный характер акта, делегирование нормотворческих полномочий, надведомственный характер компетенции, совместное нормотворчество [14, с. 100]. Нормативный правовой акт, принимаемый в порядке референдума, должен иметь большую юридическую силу чем нормативный акт, принятый законодательным органом того же уровня (федерального, регионального, муниципального). Вышестоящие нормативно-правовые акты должны включать более фундаментальные, социально-значимые нормы, чем нижестоящие.

Необходимая иерархичность имеет место в случае наличия ясных законодательных оснований классификации нормативных правовых актов по основаниям, включая юридическую силу. Система законодательства включает нормативные правовые акты в строгой последовательности. Таким образом, иерархическое построение системы в большей степени характерно для совокупности нормативно-правовых актов, чем для иных источников права.

Нормативный правовой акт регулирует общественные отношения. Правовое регулирование – сложное и тонкое дело. В нем используются многообразные способы, методы, приемы. Это достигается путем установления запретов, возложения обязанностей и предоставления возможностей. Для характеристики нормативных правовых актов значимы адресаты их предписаний, так как их отношения выступают предметом правового регулирования. Очевидно, что общественные отношения могут возникать между индивидами и их коллективами. Поэтому правовое регулирование основывается на системе юридических норм, в которых закрепляется модель желаемого общественного порядка, т.е. с помощью правового регулирования отношения между субъектами облекаются в определенную правовую форму, имеющую изначально государственно-властный характер.

Не все отношения нуждаются в правовом воздействии и далеко не все могут поддаваться нормативно-организационному воздействию. В сферу правового регулирования должны входить те отношения, в которых находят отражение как индивидуальные интересы членов общества, так и интересы общесоциальные, в этих отношениях реализуются взаимные интересы их участников, отношения эти строятся на основе согласия выполнять определенные правила, признания обязательности этих правил, эти отношения требуют соблюдения правил, обя-

зательность которых подкреплена достаточно действенной силой.

С учетом сказанного можно сформулировать определение нормативного правового акта – это официальный документ, принятый (изданный) в установленном законом порядке и форме, уполномоченным субъектом (народ, органы государственной власти и органы местного самоуправления) в рамках его компетенции, содержащий нормы права, т.е. неперсонифицированные правила поведения общего характера, рассчитанные на многократное использование, направленные на регулирование наиболее важных, социально-значимых общественных отношений, требующих государственного воздействия. Ему присущи следующие признаки: официальный характер, волевое содержание, иерархичность, нормативность, принятие (издание) уполномоченным субъектом в рамках определенной процедуры, объективируется в установленной законом форме и имеет определенную структуру, регулирует общественные отношения, гарантируется принудительной силой государства.

Таким образом, понятие и признаки нормативного правового акта находятся в постоянном развитии. Сохраняются коренные признаки исследуемого феномена, например, его непосредственная связь с государством. Все это указывает на необходимость создания новых доктринальных подходов к нормативным актам. Для достижения этого результата существует острая необходимость в принятии Федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации, регламентирующего систему нормативных правовых актов и правотворческий процесс.

Литература:

1. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учеб. – М.: Норма, 2011. – 496 с.
2. Морозова Л.А. Теория государства и права: учеб. – М.: «Юрист», 2002. – 414 с.
3. Бошно С.В. Нормативный правовой акт в условиях современной российской теории и практики // Ваш налоговый адвокат. – 2008. – № 11. – С. 27-29.
4. Федеральный закон от 29.12.1994 г. № 77-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об обязательном экземпляре документов». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_5437/
5. Джоусе-Иванина М. Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 182 с.
6. Теория государства и права: Хрестоматия: в 2 т. Т. 2. Право / Автор-составитель М.Н. Марченко. – М.: ОАО «Издательский дом», 2004. – 640 с.
7. Котелевская И.В., Тихомиров Ю.А. Правовые акты: учеб.-практ. пособие. – М.: Юринформцентр, 1999. – 381 с.
8. Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Единый портал раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. – URL: <http://regulation.gov.ru>
9. Сырых В.М. Теория государства и права. – М.: Юстицинформ, 2000. – 592 с.
10. Алексеев С.С. Общая теория права. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
11. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учеб. – М.: Юрайт, 1999. – 429 с.
12. Червонюк В. И. Правовые технологии (правовая инженерия), или прикладная юриспруденция // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 6. – С. 195-198.
13. Теория государства и права: Хрестоматия: в 2 т. Т. 2. Право / Автор-составитель М.Н. Марченко. – М.: ОАО «Издательский дом», 2004. – 640 с.
14. Толстик В.А. Иерархия источников российского права. – Н. Новгород: Общество Интелсервис, 2002. – 215 с.

Particularities of Regulatory Legal Act as a Source of Russian Law

V.A. Lysenko, I.S. Kramskoi, N.A. Riazanova

*Belgorod Law Institute of Ministry of the Internal of the Russian Federation
named after I.D. Putin*

The paper dwells upon scientific research and legal practice aimed at analysis of common and differentiating features of regulatory legal acts.

Key words: regulatory legal act, source of law, law, features.