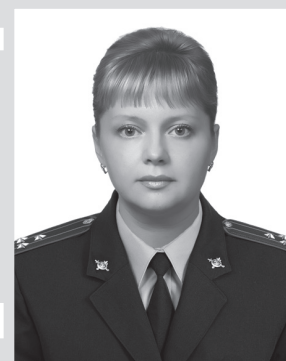


УДК 340.13

К вопросу о дефинитивном ряде понятия «нормативно-правовой акт»**Крамской И.С.**

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

**Лысенко В.А.**

Кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин
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 анализируются доктринальные и законодательные подходы к дефиниции «нормативно-правового акта». Предлагается авторское определение указанного понятия.

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

С тех пор, как появилось право, проблемы его образования, формы его бытия неизменно притягивали к себе повышенный интерес теоретиков и, конечно же, практиков. И это закономерно, так как трудно переоценить их не только теоретическую, фундаментальную роль в развитии национальных систем права, но и их утилитарную, практическую значимость. Поэтому вопросы, затрагивающие проблемы форм (источников) права, являются своего рода исходным пунктом в процессе познания и понимания самого права.

В российской правовой системе, в сущности, основным, главным юридическим источником права является нормативно-правовой акт. Нормативно-правовые акты в системе других юридических источников (форм) права занимают одно из ведущих мест, так как на сегодняшний день они способны наиболее

полно и оперативно отображать неизменно модифицирующиеся потребности современного государства и общества, благодаря чему обеспечивают устойчивость, стабильность и эффективность правового регулирования. Иные формы права (правовые обычаи, правовые прецеденты), по существу, выступают лишь в качестве вспомогательных, дополнительных в урегулировании общественных отношений. Кроме того, нормативно-правовые акты выделяются безусловной оперативностью в их принятии, возможностью в случае необходимости их изменить либо дополнить, что позволяет государству достаточно быстро модифицировать общественные отношения.

В российской правовой системе в течение длительного периода нормативно-правовой акт являлся базовым источником права и на сегодняшний день играет ведущую роль в регулировании обществен-

ных 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 понятия и его содержания.

Одна из основных сложностей при определении понятия нормативно-правовой акт связана с тем, что он охватывает значительное количество разных официальных документов, издаваемых органами различных уровней, ветвей власти. Это затрудняет выработку единого определения нормативно-правового акта, делает невозможным единообразную регламентацию всех подобных актов. Это связано с неопределенностью, какие акты включаются в понятие «нормативно-правовой акт», охватывают ли они акты официального толкования норм права (интерпретационные акты); локальные акты, акты органов местного самоуправления.

Дефиниция «нормативно-правовой акт» приобрела широкое распространение в советской юридической науке. Ее возникновение явилось результатом усложнения системы законодательства, увеличения численности органов, осуществляющих правотворческие функции, видов подзаконных актов и как следствие – их иерархической структуризации.

Поэтому, вероятно, в той ситуации стало неудобно использовать применяемый до революции термин, которым обозначалась вся совокупность актов правотворчества, а именно термины «закон» и «законодательство». Конечно, введение в научный оборот нового термина не привело к запрету использования понятий «закон» и «законодательство» «в широком смысле» наряду с понятиями «закон» и «законодательство» в «узком смысле», подобное применение данных терминов распространено и в настоящее время [1, с. 56]. На наш взгляд, указанный подход обладает определенными изъянами.

Применение неделимого термина для обозначения как законов, так и подзаконных актов приводит к стиранию граней между ними и отрицательно сказывается на их реализации.

Обратимся к доктринальному определению нормативно-правового акта. Наиболее глубоким и содержательным, отражающим сущностные характеристики, является дефиниция, данная еще в 1982 г. видным теоретиком С.С. Алексеевым, который определил «нормативно-правовой акт как письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение» [2, с. 201]. А.Ф. Черданцев рассматривает нормативный правовой акт – как официальный

документ управомоченного субъекта, содержащий нормы права, обязательные для неопределенного числа лиц [3, с. 219]. В.К. Бабаев считает, что нормативный правовой акт это предписание субъекта правотворчества, содержащее юридические нормы [4, с. 325].

Л.А. Морозова под нормативным правовым актом понимает акт правотворческих органов государства, который содержит нормы права, принимается в особом порядке, в конкретной письменной форме и состоит в отношениях подчиненности с другими актами [5, с. 272]. М.Н. Марченко – «выраженные в письменной форме решения компетентных государственных органов, в которых содержатся нормы права» [6, с. 576]. Нормативные правовые акты представляют собой изданные в установленном порядке компетентными государственными органами и общественными организациями акты, в которых содержатся правовые нормы с той или иной сферой действия во времени, в пространстве и по лицам [7, с. 285].

Различия в определении признаков нормативно-правовых актов объясняются разной трактовкой тех или иных свойств актов, использованием неодинаковых родовых понятий, а также желанием авторов сделать акцент на разных сторонах рассматриваемого явления. В целом, можно констатировать отсутствие острых дискуссий в современной правовой науке по вопросу о признаках нормативно-правового акта. Несмотря на это, ни одно из выработанных наукой определений не выдерживает испытания практикой, поскольку не позволяет четко разграничить нормативно-правовые акты и ненормативные акты, с одной стороны, нормативно-правовые акты и иные формально-определенные источники права, с другой стороны.

Если проанализировать опыт определения понятия и признаков нормативного правового акта в российской юридической науке, то прежде всего следует сослаться на письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № GB-G9/3G7, включающее разъяснения о применении Положения о порядке государственной регистрации ведомственных нормативных актов, разработанные в соответствии с п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 8 мая 1992 г. № 305 [8]. В п. 3.1 указанного акта говорилось, что направлению на государственную регистрацию подлежат только акты, содержащие правовые нормы, т.е. правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение, и что при этом нормы могут быть постоянно действующими, т.е. установленными без ограничения срока; временными, т.е. содержащими указание на действие в течение обозначенного временными рамками периода либо на действие до наступления определенного условия; принятыми в порядке эксперимента (если не указан срок их действия) [9].

11 ноября 1996 г. появились два документа. Одним из них являлся проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который определил нормативный правовой акт, как письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной настоящим законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение». Несомненным плюсом данного определения является установление в законе видов (форм) нормативных правовых актов, которые могут приводить к росту количества названий нормативно-правовых актов. Проект Федерального закона, внесенный Президентом Российской Федерации, был принят в первом чтении 22 октября 1997 г., однако во втором чтении до сих пор не рассматривался. Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», внесенный группой депутатов Государственной Думы, при рассмотрении во втором чтении 12 мая 2004 г. был отклонен Государственной Думой и, как ни печально, но указанный проект был снят с рассмотрения.

Следующим нормативно правовым актом, в котором содержалось понятие правовой нормы и нормативного правового акта, является Постановление Государственной Думы Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации». В нем указывается, что в действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия «нормативный правовой акт». Вместе с тем в юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении № 5 от 27 апреля 1993 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов, противоречащими закону» в п. 2 разъяснил, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, воз-

никли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом [10].

В данный документ 25 мая 2000 г. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 19 были внесены изменения и дополнения. Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. 29 ноября 2007 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» в п. 9 сформулировал важнейшие признаки, характеризующие нормативный правовой акт. Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Для выявления сущности данного определения необходимо сослаться на Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», который устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Однако, какие именно нормативно-правовые акты должны проходить экспертизу, закон не указывает.

Как мы видим, основанием слабой практической проработки является отсутствие законодательного определения понятия нормативно-правового акта, хотя на сегодняшний день существует насущная потребность в нем.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации длительный период занимается разработкой проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Институт неоднократно предлагал юридическому сообществу различные версии Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», последняя подготовлена в 2012 г. и является инициативным проектом. Основные положения не раз обсуждались на Ученом совете Института, на пу-

бличных слушаниях и нашли отражение в многочисленных монографиях и статьях сотрудников Института. Основные идеи концепции и сам проект неоднократно освещался на страницах «Журнала российского права» [11, с. 121-125]. Интересно, что основу проекта составляют:

1. Проект объединяет все виды нормативных правовых актов, охватывая и муниципальные.

2. Регламентирует все этапы возникновения и действия этих актов в процессе правотворчества и правоприменения.

3. Сопоставлены национальные правовые акты и международно-правовые акты в условиях интеграционных процессов.

4. Раскрываются способы использования новых информационных технологий. Именно эти идеи отличают настоящий проект. Также сформулированы определения правовых актов и нормативных правовых актов, аргументирована их иерархическая система федеральная и субъектов Российской Федерации. Структурно проект Федерального закона включает в себя преамбулу, 17 глав, 113 статей. В первой главе проекта Федерального закона предполагалось закрепить следующее определение понятия «нормативный правовой акт» – письменного официального документа, принятого в установленной форме субъектом правотворчества и направленного на установление, изменение, введение в действие или признание утратившими силу правовых норм как общеобязательных правил постоянного или временного характера, адресованных неопределенному кругу лиц и рассчитанных на многократное применение [12, с. 84-99].

26 декабря 2014 г. Минюстом России подготовлен законопроект о нормативных правовых актах в Российской Федерации, который расположен на Едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их публичного обсуждения [13].

Документ впервые на законодательном уровне в ст. 2. определяет нормативный правовой акт и правотворчество: нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение. Следует отметить, что одной из специфических особенностей проекта является то, что в нем определяется всего 2 понятия: «нормативный правовой акт» и «правотворчество».

Правовой акт (или его часть), вносящий изменения в нормативный правовой акт, а также прекращающий его действие, принятый в порядке выполнения контрольных (надзорных) функций, не является нормативным правовым актом [13]. Проект также закрепляет их иерархию, регламентирует порядок их подготовки и принятия, имплементации норм международного права, а также устанавливает правила оформления текстов. Проект четко называет уполномоченных субъектов правотворчества, которые наделяются полномочиями по принятию, изменению или отмене нормативных правовых актов в Российской Федерации. К таким субъектам относятся: граждане РФ (в рамках проведения референдумов), а также органы государственной власти РФ, субъектов РФ, органы местного самоуправления и их должностные лица в пределах своей компетенции.

Особое внимание в проекте уделено видам и формам нормативно-правовых актов. В проекте предложено классическое деление нормативно-правовых актов по их юридической силе на законы и подзаконные нормативные акты, а нормативные правовые акты делятся на основные, производные, вспомогательные и дополнительные. Как подчеркивают авторы законопроекта, его принятие будет иметь важное значение для правовой системы Российской Федерации, обеспечит ее целостность и согласованность [13].

Приведя анализ всех имеющихся как доктринальных, так и проектов законодательных определений нормативно правового акта, следует отметить, что при отдельных отличиях рассмотрены такие главнейшие черты, как их письменная, официальная форма объективизации. Творцом, создателем нормативных правовых актов являются уполномоченные субъекты (народ, органы государственной власти и органы местного самоуправления). Юридическая природа заключается в общеобязательности и нормативности.

Таким образом, можно сформулировать определение **нормативного правового акта**. Это официальный документ, принятый (изданный) в установленной законом порядке и форме, уполномоченным субъектом (народ, органы государственной власти и органы местного самоуправления) в рамках их компетенции, содержащий нормы права – правила поведения общего характера, неперсонифицированные, рассчитанные на многократное использование, направленный на регулирование наиболее важных, социально-значимых общественных отношений, требующих государственного воздействия.

Литература:

1. Джоусе-Иванина М. Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 182 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 1. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.
3. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учеб. – М.: Юрайт, 1999. – 429 с.
4. Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юристъ, 1999. – 592 с.
5. Морозова Л.А. Теория государства и права: учеб. – М.: Юристъ, 2002. – 414 с.
6. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учеб. – М.: Юристъ, 2006. – 656 с.
7. Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие. – Казань: Изд-во КЮИ МВД России, 2002. – 351 с.
8. Постановление Правительства РФ от 08.05.1992 г. № 305 (с изм. от 13.04.1993 г.) «О государственной регистрации ведомственных нормативных актов» // Российские вести. – 1992. – № 11. (Утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009).
9. Законодательная база. – URL: <http://www.alppp.ru/law/prokuratura--organy-yusticii--advokatura--notariat/6/pismo-minyusta-rf-ot-03-06-1993--08-09307.html>.
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5 в редакции постановлений Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11 и от 25 октября 1996 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1993. – № 7.
11. Рафалюк Е.Е. Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 105-111.
12. Рафалюк Е.Е. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. – 2013. – № 3. – С. 84-99.
13. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <http://regulation.gov.ru/>

Definitive Range of the Notion of “Regulatory Legal Act”

I.S. Kramskoi, V.A. Lysenko, N.A. Riazanova
Belgorod Law Institute of Ministry of the Internal of the Russian Federation
named after I.D. Putilin

The paper deals with doctrinal and legislative approaches to definition of “regulatory legal act”. The authors suggest their own definition of the notion under question.

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

