Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«Владимирский государственный университет
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»
(ВлГУ)**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Студент **Панина А.Д.**

Институт ЮРИДИЧЕСКИЙ

Специальность «40.03.01– ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

Тема выпускной квалификационной работы

Понятийная система нормативного правового акта

Руководитель ВКР _____ / М.В. Новиков

Студент _____/ А.Д. Панина

**Допустить выпускную квалификационную работу к защите
в государственной аттестационной комиссии.**

Заведующий кафедрой
«Теория и история государства и права» _____ проф. И.Д. Борисова
_____ года

Содержание

ВВЕДЕНИЕ 3
Глава 1. ТЕОРИТИЧЕСКИ-МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПОНЯТИЙНОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА 7
§ 1.1. Норма права в российской правовой системе: понятие и значение 7
§ 1.2. Классификация правовой нормы 18
Глава 2. РЕАЛИЗАЦИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОНЯТИЙНОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ, ИНТЕРПРИТАЦИОННОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ 23
§ 2.1. Структура и значение понятийной системе нормативного правового акта 23
§ 2.2. Концепция нормативного правового акта как направление совершенствования понятийной системы нормативного правового акта 40
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 48
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 50
ПРИЛОЖЕНИЯ 54

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Нормативный правовой акт - одна из важнейших правовых категорий, вызывающая повышенный интерес юридической науки. И это очевидно: законы и подзаконные нормативные акты являются основными источниками права, с их помощью происходит регулирование общественных отношений, а в конечном счёте они являются важнейшим фактором существования любого государства.

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию правовым государством. Это, среди прочего, означает и повышенные требования, предъявляемые к нормативным правовым актам, их форме, содержанию, порядку подготовки, принятия и опубликования, а также к вступлению указанных актов в юридическую силу, их действию и утрате ими юридической силы. Реально же сложилась ситуация, когда до настоящего времени не принят федеральный закон о нормативных правовых актах, отсутствует его законодательное определение и единая научная концепция понимания сущности данного явления.

Повышенную актуальность представляет эта проблема и на уровне субъектов Федерации, в которых сформированы и действуют законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти, наделённые правотворческими полномочиями. Связано это с тем обстоятельством, что нормативное обеспечение правотворческой деятельности, установление компетенции органов государственной власти субъектов Федерации не было своевременно осуществлено должным образом федеральными органами государственной власти, что в результате привело к тяжёлым последствиям для страны, до конца не преодолённым до настоящего времени.

Комплексное исследование нормативных правовых актов законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов

Федерации позволит разработать научные основы и качественно повысить уровень правовых форм и методов деятельности указанных органов, а также преодолеть негативные тенденции пробелов федерального законодательства, выработать меры по стабилизации активно формирующихся правовых систем субъектов Федерации, свести к минимуму коллизии между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации.

Таким образом, тема «Понятийная система нормативного правового акта» является актуальной как в теоретическом, так и в практическом отношении, что и обусловило её выбор в качестве исследования.

Степень научной разработанности темы следует учитывать исходя из комплексного характера рассматриваемой проблемы, находящейся в сфере интересов многих юридических наук, среди которых прежде всего можно выделить теорию государства и права, государственное право Российской Федерации, административное право Российской Федерации и др. Важное значение имеют труды по общетеоретическим и методологическим проблемам сущности законов и актов управления таких учёных, как С.С. Алексеев, А.П. Алёхин, Р.Ф. Васильев, В.М. Горшенев, Б.В. Дрейшев, Д.А. Керимов, Д.А. Ковачев, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, В.О. Лучин, А.В. Мицкевич, М.Н. Марченко, А.С. Пиголкин, И.С. Самощенко, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Шебанов, А.В. Юсупов, Ц.А. Ямпольская и др.

Объектом являются нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, их общие понятия, структура, виды.

Предметом являются вопросы понятия, общей характеристики нормативных правовых актов, правовые отношения, связанные с их принятием и действием.

Цель состоит во всестороннем изучении, анализе и определении сущности такого сложного явления, каковым представляется нормативный правовой акт.

Достижение поставленной цели осуществляется на основе научного решения следующих **задач**:

- рассмотреть понятие и сущность норм в российском праве.

- изучить структурное и видовое многообразие норм российского права,

- исследовать структурное значение понятийной системы нормативного правового акта,

- сформировать значение концепцию нормативного правового акта как направление совершенствования понятийной системы нормативного правового акта.

Методологическую базу составляет совокупность современных общенаучных (анализ, синтез, дедукция, абстрагирование и др.) и частно-научных (сравнительно-правовой, историко-юридический, структурно-функциональный и др.) методов.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Нормативные правовые акты являются внешне-объективированным результатом основной правовой формы деятельности органов государственной власти.

2. Понятийная система нормативного правового акта, включает в себя в первую очередь это само понятие нормативного правового акта, а так же все его составляющие признаки. это изданный в особом порядке правовой акт, принятый полномочным на то органом и содержащий правовые нормы.. Нормативные акты создаются в основном государственными органами, имеющими право принимать нормативные решения по тем вопросам, которые переданы им для разрешения. При этом они выражают волю государства. Отсюда проистекает их властность, официальность, авторитарность, обязательность.

3. Концепция нормативного правового акта в настоящее время определяется тем, что правовая система Российской Федерации характеризуется достаточно большим количеством различных нормативных правовых актов как законодательного, так и подзаконного характера. Данная

особенность осложняет процесс применения нормативных правовых актов, кроме того, она негативно отражается на таком качестве системы нормативных правовых актов, как ее внутренняя согласованность и непротиворечивость.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя четыре параграфа, заключения и библиографического списка.

Глава 1. ТЕОРИТИЧЕСКИ-МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПОНЯТИЙНОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

§ 1.1. Норма права в российской правовой системе: понятие и значение

Правовая норма — первичная ячейка права, в которой заложена самостоятельная программа воздействия на регулируемые отношения и сознание их участников[1].

Субъекты права имеют дело прежде всего с отдельными нормами права, непосредственно на них основывают свои права, свободы и обязанности. Представляя собой простейший элемент права, норма права обладает всеми признаками права в целом.

Нормы права регулируют наиболее важные общественные отношения, устанавливая границы возможною, дозволенного поведения субъектов права, выступая мерой свободы человека в обществе. Но правовые нормы могут предписывать индивиду и вполне определенный вариант поведения, обеспечивая реализацию законных прав и интересов других лиц. Социальная ценность норм права заключается в том, что они стабилизируют общественные отношения, обеспечивая предсказуемость поведения всех их участников. Поэтому норма права выступает как установленное или санкционированное государством общее правило поведения, обеспеченное государством, рассчитанное на неопределенное число однотипных случаев и обязательное для каждого в условиях предусмотренной ситуации. Общее правило в норме права, как правило, формулируется путем определения прав и обязанностей участников отношения данного вида.

---

[1] См.: Теория государства и права: Учебное пособие / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. - 3-е изд. - М.: ИЦ РИОР: НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 85

Норма права есть мера свободы волеизъявления и поведения человека. Понимание и усвоение данного момента конкретным индивидом зависит как от внутренних факторов (состояния его разума, типа характера, уровня культуры), так и от внешних обстоятельств (степени упорядоченности общественных отношений, обеспеченности нормы авторитетом, силой). Наибольшая эффективность реализации правовой нормы достигается при совпадении целей отдельной личности и общества, сочетании общечеловеческих и социально-групповых, классовых интересов в условиях стабильности общественных отношений.

Норма права — это форма определения и закрепления прав и обязанностей. Последние выступают в виде ориентиров, обозначающих диапазон свободы действий субъектов права, так как реальное регулирование отношений между людьми и их организациями осуществляется именно через наделение правами одних и возложение обязанностей на других[1]. Наиболее ярко предоставительно-обязываюший характер выражен в регулятивных нормах, менее он заметен в нормах специализированных (декларативных, дефинитивных). Различные субъекты правоотношений обычно обладают комплексом прав и одновременно несут большое количество обязанностей. Не может быть прав без обязанностей и нет обязанностей без прав. Это один из принципов построения и функционирования любой правовой системы.

Норма права представляет собой правило поведения общеобязательного характера, т. е. она:

- указывает, каким образом, в каком направлении, в течение какого времени, на какой территории необходимо действовать тому или иному субъекту;

- предписывает правильный с точки зрения общества и потому обязательный для конкретного индивида образ действий;

---

[1] См.: Теория государства и права: Учебное пособие / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. - 3-е изд. - М.: ИЦ РИОР: НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 86

- имеет общий характер, выступает в качестве равного, одинакового масштаба для всех и каждого, кто оказывается в сфере ее действия.

Норма права — это формально-определенное правило поведения. Внутренняя определенность нормы проявляется в содержании, объеме прав и обязанностей, четких указаниях на последствия ее нарушения. Внешняя определенность заключается в том, что любая норма закреплена в статье, главе, разделе официального документа — в нормативном правовом акте.

Норма права есть правило поведения, гарантированное государством. Возможность государственного правового принуждения в случаях нарушения прав граждан, правопорядка является одной из важных гарантий действенности права.

Норма права обладает качеством системности, которое проявляется в структурном построении нормы, в специализации и кооперации норм различных отраслей и институтов права.

Следует иметь в виду, что возникновение нормы права и все ее дальнейшее существование зависят от ряда факторов, раскрытие которых позволит точнее определить место нормы в правовой системе, понять значение нормативного регулирования для индивида и общества.

Прежде всего надо видеть природную обусловленность правовой нормы. В широком смысле нормативность есть свойство материи вообще и социальной материи в частности. Полиструктурность и цикличность материального мира в какой-то степени предопределяют мерность, нормативность социальных связей и отношений, явлений и процессов, в том числе правовых. В этом плане норма права отражает некую частицу материального и духовного мира в человеческом бытии (биологический аспект)[1], как бы устанавливает меру освоения природы, меру соотнесенности бытия с чувствами, эмоциональным настроем человека (психологический аспект).

---

[1] См.: Правовая экспертиза российского законодательства: Учебно-практическое пособие / Н.В. Мамитова. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 104

Далее нужно помнить, что правовая норма, будучи обусловленной природными факторами, есть сугубо социальный феномен (социальный аспект). Нормативная характеристика тех реальных явлений и процессов, с которыми человек имеет дело, — наиболее существенная черта его социального мира. В общесоциальном плане правовая норма выступает в виде: справедливого масштаба поведения людей, обеспеченного общественным авторитетом, социальной силой и господствующими в обществе представлениями о должном и правильном[1];

- типизированного отпечатка повторяющихся фактических общественных отношений;

- формы выражения интересов большинства. В индивидуально-социальном плане норма права является средством защиты интересов, нрав и свобод личности и одновременно в необходимых случаях — средством ограничения свободы поведения (мера свободы).

Наконец, необходимо учитывать то, что правовая норма есть результат интеллектуальной сознательной деятельности человека, разум и воля которого имеют здесь решающее значение (интеллектуально-идеологический аспект). Поэтому норму права нельзя считать просто частицей мирового порядка вещей или слепком общественных отношений. Ее создание всегда представляет собой сложнейший мыслительно-деятельностный процесс, в котором потребности, интересы конкретных людей и различных социальных групп, сталкиваясь друг с другом, вызывают различного рода противоречия (экономические, политические, идеологические, религиозные). Осознание, изучение этих противоречий и попытки их разрешения приводят в конечном счете к выработке правовой нормы как[2]:

- компромиссного, приемлемого для данного времени и общества варианта регулирования, обеспечивающего нормальную жизнь людей;

---

[1] См.: Спасенников, Б. А. Теория государства и права: [Электронный ресурс]: курс лекций по дисциплине «Теория государства и права» по направлению 030900 «Юриспруденция». - М.: ФЛИНТА, 2013. С. 49

[2] См.: Теория государства и права: Учебное пособие / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. - 3-е изд. - М.: ИЦ РИОР: НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 90

- обобщенной информации о социальной действительности;

- средства познавательной деятельности;

- конкретного средства разрешения противоречий (конфликтов) между людьми.

В социально-юридическом (государственном) аспекте правовая норма выступает в виде:

- формально-определенного обязательного правила поведения, закрепленного и опубликованного в официальных документах (нормативно-правовых актах) и обеспеченного государством;

- социально-классового регулятора общественных отношений в тех политических системах, где законодательно закреплена власть социального класса или слоя.

Будучи «клеточкой» права, норма в то же время есть сложное образование, имеющее собственную структуру — логически согласованное внутреннее строение, обусловленное фактическими общественными отношениями, характеризуемое наличием взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, реально выраженное в нормативных правовых актах.

Структура нормы права — это идеальная логическая конструкция, призванная регулировать взаимоотношения между людьми. Это своеобразная модель возможного поведения, сформировавшаяся в ходе общественного развития, отражающая стремление людей создать универсальные, долговременные инструменты познания и освоения правовой действительности[1]. Традиционно считается, что норма права состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции.

Гипотеза указывает на конкретные жизненные обстоятельства (условия), при наличии или отсутствии которых и реализуется норма. В зависимости от количества обстоятельств, обозначенных в норме, гипотезы бывают простые и

---

[1] См.: Правовая экспертиза российского законодательства: Учебно-практическое пособие / Н.В. Мамитова. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 105

сложные. Альтернативной называют гипотезу, которая связывает действия нормы с одним из нескольких перечисленных в статье нормативного акта обстоятельств.

Диспозиция содержит само правило поведения, согласно которому должны действовать участники правоотношения. По способу изложения диспозиция может быть прямой, альтернативной и бланкетной. Альтернативная диспозиция дает возможность участникам правоотношения варьировать свое поведение в пределах, установленных нормой. Бланкетная диспозиция содержит правило поведения в самой общей форме, отсылая субъекта реализации к другим правовым нормам.

Санкция указывает на неблагоприятные последствия, возникающие в результате нарушения диспозиции правовой нормы. По степени определенности санкции подразделяются на абсолютно определенные (точно указанный размер штрафа), относительно определенные (лишение свободы на срок от трех до десяти лет), альтернативные (лишение свободы на срок до трех лет, или исправительные работы на срок до одного года, или штраф)[1].

Структура юридической нормы есть объективированный результат отражения в норме определенного общественного отношения. Фактическое общественное отношение, подлежащее правовому оформлению, объективно требует, чтобы структура правовой нормы логически соответствовала собственному внутреннему строению. Оно достаточно жестко предопределяет характер связи и количество структурных элементов нормы. Детерминирующее влияние на структуру оказывают тип, род, вид, сторона общественного отношения. Следует также иметь в виду сложность логических связей между субъектами отношения.

С известной условностью можно утверждать, что та или иная правовая норма содержит столько структурных логических элементов, сколько этого требует данное общественное отношение. Структура имущественных

---

[1] См.: Правовая экспертиза российского законодательства: Учебно-практическое пособие / Н.В. Мамитова. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 110

отношений индивидов обусловливает наличие в правовой норме таких элементов, как гипотеза, диспозиция (одна или две), санкция, мера поощрения, указание на каждого из субъектов. Большинству отношений, рассматриваемых уголовным правом, соответствует двучленная структура нормы. Для массовых, политических отношений, требующих конституционного оформления, зачастую достаточно констатации их наличия. В структуре многих конституционных норм реально проявляется обычно один элемент[1].

Таким образом, реальная структура юридической нормы, закрепленной в нормативном акте, производна от структуры соответствующего общественного отношения определенного вида и выступает как закономерная реальность правовой системы конкретного общества.

Источник права — это форма официального выражения общеобязательных предписании, создаваемых органами государства в целях регламентации общественного порядка.

Поясним, что общеобязательные предписания (нормы права, индивидуально-властные распоряжения и т. д.) могут содержаться не только в нормативных правовых актах, но и в решениях судов, нормативных договорах, обычаях и иных источниках.

Понятие «источник права» многозначно. Если исходить из общепринятого значения термина «источник», то в сфере публичных отношений таковым может быть признана реальная сила, созидающая право. Такой силой является прежде всего власть государства. Именно органы государства способны принимать разнообразные правовые акты. Последние могут содержать нормы права или выступать официальной формой применения юридических норм. Это судебные и административные акты органов государственной власти (решения, определения судов, приказы, распоряжения и другие властные акты органов государства).

---

[1] См.: Спасенников, Б. А. Теория государства и права: [Электронный ресурс]: курс лекций по дисциплине «Теория государства и права» по направлению 030900 «Юриспруденция». - М.: ФЛИНТА, 2013. С. 49

В дальнейшем речь будет идти об источниках права только в юридическом смысле, подразумевающем наличие «внешних» форм по отношению к содержанию (нормам права). Такими формами являются, например, закон, указ президента, решение суда, постановление правительства, договор и др. Все эти разные по юридической силе, значению, обязательности и авторитету юридические документы объединяет следующее: они содержат нормы права, а следовательно, признаются источниками права. Наряду с этим обратим внимание еще на одну черту, объединяющую все источники права в одну группу. Таким общим признаком является то, что все современные источники права — это официальные документы, содержащие правовую (общеобязательную) информацию, говорящую о правах, обязанностях либо ответственности физических или юридических лиц.

Обычно в теории государства и права указывают на четыре вида источников права: нормативный акт, судебный прецедент, санкционированный обычай и нормативный договор. В отдельные исторические эпохи источниками права выступали правосознание и высказывания юристов1.

Наиболее древней формой права является правовой обычай, т. е. правило поведения, вошедшее в привычку народа вследствие его повторения в течение длительного времени. Правовым обычай называется потому, что он признан государством как общеобязательная норма поведения, соблюдение которого обеспечивается государственным принуждением.

В отечественном дореволюционном правоведении понятия «обычай» и «обычное право» вообще не разграничивались. Так, например, русский историк и правовед В. М. Хвостов в 1908 г. писал, что необходимо рассматривать в качестве обычая юридическую норму, сила которой основана не на предписании государственной власти, а на привычке к ней народа, на долговременном применении ее на практике. Другими словами, по В. М. Хвостову, обычай, по сути, есть юридическая норма, подкрепленная давностью применения.

Некоторые ученые рассматривают обычное право как первоначальный способ создания правовых норм, возникший прежде, чем общество конституировалось в политическом отношении. Таким образом, по их мнению, право, установленное обычаем, применялось, в основном, на достаточно ранних ступенях развития общества, в архаических правовых системах. Однако это не совсем так, поскольку, как утверждает этнографическая наука, обычаи не только сегодня применяются некоторыми народами, но и продолжается процесс создания новых обычаев, отражающих этнокультурное развитие общества.

Особенность обычая заключается в том, что это правило поведения, вошедшее в привычку. С юридической точки зрения это неписаный источник права, характеризующийся неупорядоченностью, множественностью и разнообразием. Причина этого заключается в многочисленности культур народов, населяющих тот или иной регион.

Записью древнего, исторически сложившегося обычного права были в Древнем Риме Законы XII таблиц (V в. н. э.). В рабовладельческих и феодальных обществах санкционирование обычаев проявлялось в решениях суда по поводу отдельных фактов. Обычай, санкционированный государством, — весьма редко встречающаяся форма права.

Современное российское законодательство в ст. 5 ГК РФ установило новое понятие — «обычаи делового оборота», в качестве которых признаются сложившиеся и широко применяемые в какой-либо области предпринимательской деятельности правила поведения, не предусмотренные законодательством, независимо от того, зафиксированы ли они в каком-либо документе или нет. В настоящее время сфера применения обычаев делового оборота в основном ограничена внешнеторговыми сделками, но следует полагать, что дальнейшее развитие рыночных отношений потребует более летального регулирования сложившихся в этой сфере обычаев[1]. По этому пути

[1] См.: Правовая экспертиза российского законодательства: Учебно-практическое пособие / Н.В. Мамитова. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 111

уже идет законодатель, установивший в ст. 427 ГК РФ правило, по которому санкционированным обычаем можно признать примерные условия типового (примерного) договора.

Судебный прецедент получил широкое распространение в Великобритании, США, Австралии и других странах. Сущность судебного прецедента заключается в придании нормативного характера решению суда высокой инстанции по конкретному делу. Обязательным для всех нижестоящих судов является не все целиком решение или приговор, а только «сердцевина» дела, суть правовой позиции судьи, на основе которой выносится решение. Это, как называют специалисты по прецедентной системе, ratio decide№di. Из серии однотипных прецедентов складывается тенденция правового регулирования, что приводит в дальнейшем к созданию законов.

Российская правовая система исключает возможность создания норм права судами, так как задача последних усматривается только в применении права к конкретным жизненным обстоятельствам (фактам).

В недавнем прошлом в отечественной правовой науке высказывались отрицательные оценки прецедента как источника права, однако в последнее время тон критических высказываний несколько изменился. Более того, некоторые юристы высказывают предложения о необходимости «уравнять в правах» судебную доктрину и иные источники права, ссылаясь на решения Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ. Думается, что пока это невозможно, так как для этого нужны не только независимый суд, но и соответствующая правовая подготовка судей, способных формулировать общие правила в своих решениях. Также имеет значение и высокий уровень правосознания судей, который делает возможным правотворчество судьей. Необходимо учитывать здесь и традиции российского законодательства.

Все источники права могут быть классифицированы на две группы: нормативные правовые акты (законы, указы, постановления, инструкции, договоры и т. д.) и иные источники права ненормативного характера (правовые

обычаи, судебные прецеденты, решения органов власти и т. п.). В данном случае критерием разграничения источников права выступает нормативность>, подразумевающая, что юридические документы содержат нормы права, общие правила поведения, установленные и охраняемые от нарушения государством.

Нормативный договор как источник права — это соглашение двух или более субъектов, в котором содержатся юридические нормы, определяющие права и обязанности сторон (межгосударственные договоры, федеративный договор и др.). В условиях рыночной экономики широкое распространение получили гражданско-правовые договоры. Согласно ст. 422 Г К РФ договор должен соответствовать закону, а если закон принят после заключения договора и в нем установлены иные обязательные правила для сторон, чем те, которые действовали до заключения договора, то условия договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

Нормативный акт — это официальный документ, созданный компетентными государственными органами и содержащий общеобязательные юридические нормы (правила поведения). Он является наиболее важным и распространенным источником права[1].

Отличительные признаки нормативного правового акта: издается уполномоченным государственным органом; обладает определенной юридической силой; регулирует отношения, имеющие постоянный и типичный характер;

- имеет конкретную сферу применения;

- охраняется от нарушений правоохранительными органами государства;

- обладает реквизитами, придающими документу индивидуально-правовую характеристику.

Нормативный правовой акт имеет ряд положительных свойств, выгодно отличающих его от иных источников права. Нормативный акт:

---

[1] См.: Правовая экспертиза российского законодательства: Учебно-практическое пособие / Н.В. Мамитова. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 101

точно фиксирует содержание правовых норм, что позволяет государству проводить единую политику, не допускать произвольного толкования и применения норм;

занимает строго определенное место в иерархической системе источников права. Это способствует эффективной реализации права в единстве с другими нормативными регуляторами;

может быть издан оперативно, в любой своей части изменен. Это позволяет быстро реагировать на социальные процессы и потребности общества.

Нормативный правовой акт всегда обладает четкой внутренней структурой. Текст в целях удобства пользования может иметь преамбулу, деление на разделы, главы, статьи, параграфы, пункты, подпункты, части, абзацы, примечания и т. п. Такое строение нормативного правового акта — результат длительного развития теории и практики нормотворчества[1].

В любом современном государстве источники права (прежде всего законы, статуты парламента, акты правительства) упорядочены, но вместе с этим они не составляют строгую систему, особенно акты подзаконного правотворчества и тем более правовые обычаи и прецеденты. Однако важно отметить, что в целом вся совокупность нормативных и иных юридических актов государства в конечном итоге устанавливает определенный правовой режим государства.

§ 1.2. Классификация правовой нормы

Нормативные правовые акты регулируют разнообразные общественные отношения в области исполнительной деятельности государственных органов.

[1] См.: Спасенников, Б. А. Теория государства и права: [Электронный ресурс]: курс лекций по дисциплине «Теория государства и права» по направлению 030900 «Юриспруденция». - М.: ФЛИНТА, 2013. С. 51

В связи с этим представляется весьма важным в теоретическом и практическом отношениях выяснение характерных черт основных разновидностей актов органов исполнительной власти, что предполагает их классификацию.

Правильная классификация актов может помочь более ясно определить их юридическую природу, привести эти акты в определенную систему, что весьма важно, особенно если учесть их многообразие; она важна также с точки зрения специальных требований законности, предъявляемых к актам данных органов.

В современной литературе не предпринимаются попытки исследования и непосредственной классификации нормативных актов. В литературе прежних лет (советского периода) существовало множество классификаций актов управления, включающих в себя ведомственные акты. На наш взгляд, эти классификации не выявляли специфические особенности разновидностей НПА. Для классификации актов государственного управления выдвигались разнообразные классификационные признаки. Так, общепринятой была классификация актов государственного управления по органам, издающим их (постановления, решения, приказы, инструкции), по характеру компетенции этих органов (акты общего управления и акты специального управления)[1]. Ясно, что эта классификация, имеющая в виду акты различных исполнительных органов, неприменима к НПА.

П. Стайнов и А. Ангелов классифицировали акты государственного управления (в том числе акты министерств и ведомств) по их содержанию на обязывающие и управомочивающие сообразно тому, какие элементы преобладают в правоотношении, возникающем в связи с исполнительным актом: обязанность адресата, к которому обращен акт, или же определенные льготы и т.д.. Эта классификация также не позволяет выявить какие-либо особенности НПА, поскольку последние, как правило, являются одновременно

---

[1] См.: Волков М.М. Акты советского государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1953. С. 6 - 11; Петров Г.И. Советское административное право. Часть Общая. Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. С. 183 - 189; Советское административное право. Часть Общая. М.: Госюриздат, 1962. С. 203 - 214.

и обязывающими, и управомочивающими. Н.Г. Салищева классифицирует акты управления, исходя из характера регулируемых ими общественных отношений, на: акты-директивы; акты координации; акты оперативного руководства; акты, содержащие технические нормы; административные постановления и решения (обязательные постановления).

В основу данной классификации положены различные признаки: органы управления, издающие акты, признак нормативности актов, характер норм, содержащихся в актах.

Конечно, НПА можно классифицировать по характеру регулируемых отношений. Пользуясь критериями предмета и метода правового регулирования, можно классифицировать НПА по характеру регулируемых ими общественных отношений в соответствии с тем, источниками каких именно отраслей права являются эти акты. Исходя из указанных критериев, НПА можно подразделить на: содержащие нормы административного права; содержащие нормы финансового права; содержащие нормы трудового права и т.д.

Эта классификация позволяет применительно к НПА показать объективный характер критериев построения системы права; выяснить, какие нормы каких отраслей права устанавливают органы исполнительной власти; установить соотношение между характером общественных отношений, регулируемых НПА, и функциями, осуществляемыми этими органами; учитывать специфику общественных отношений и методов их правового регулирования (т.е. специфику предмета и метода правового регулирования соответствующей отрасли права) в процессе издания НПА. Однако такая классификация НПА вряд ли является правомерной, ибо основными источниками указанных отраслей права не являются НПА. Кроме того, она не выявляет характерные особенности отдельных групп НПА.

Можно предложить классифицировать НПА по источнику инициативы их издания: издаваемые по предписанию законодателя; издаваемые по поручению Правительства; издаваемые по собственной инициативе; издаваемые по

инициативе подчиненных организаций; издаваемые по инициативе общественных объединений. Данная классификация позволяет выделить различные стадии подготовки НПА и установить требования законности, предъявляемые к оформлению актов. Однако этим и исчерпывается значение такой классификации.

В качестве критерия классификации НПА выдвигается и срок действия актов. Классификация НПА по этому основанию вполне возможна. Она может быть представлена в следующем виде: акты с определенным сроком действия (срок действия которых определен НПА в этих же актах); акты, срок действия которых определен актами Правительства РФ; акты с неопределенным сроком действия, т.е. такие, в которых не указан срок окончания их действия (их подавляющее большинство).

Но возникает вопрос: имеет ли какое-нибудь практическое значение подобная классификация? Думается, нет. На первый взгляд может показаться, что такая классификация позволяет выделить группы актов, для которых устанавливается различный порядок прекращения действия. В действительности здесь различия нет. Любой акт прекращает свое действие вследствие: отмены его другим актом; издания нового акта, хотя и не отменяющего ранее изданный акт, но содержащего нормы права, вступающие в противоречие с нормами, установленными ранее изданным актом (т.е. превращающие его в акт, фактически утративший силу); отмены акта Правительства РФ, на основе которого был издан НПА. Акты с определенным сроком действия могут прекратить свое действие и вследствие истечения срока, и по любой другой из указанных причин. Следовательно, и такая классификация не выявляет характерные свойства НПА[1].

Ввиду отмеченного мы не считаем необходимым для выяснения характерных черт основных разновидностей НПА производить их классификацию по всем признакам. Более целесообразным представляется

---

[1] См.: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов норматив. правовых актов: организ...: Уч. пос./ С.Ю. Кабашов, Ю.С. Кабашов. - М.: ИНФРА-М, 2015. С.75.

классифицировать НПА только по основным сходным видовым чертам, которые существенно отличаются друг от друга и в то же время характерны преимущественно только для НПА.

Глава 2. РЕАЛИЗАЦИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОНЯТИЙНОЙ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ, ИНТЕРПРИТАЦИОННОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

§ 2.1. Структура и значение понятийной системе нормативного правового акта

В отечественной юридической науке еще с советского периода принято исследовать норму права с точки зрения системного подхода, в рамках которого правильное уяснение смысла норм в процессе юридической деятельности так или иначе зависит от понимания их структуры. Сегодня системно-структурный анализ нормы приобретает особое значение. Как нам кажется, это связано не только с доктринальным совершенствованием теории систем, но и с развитием системного мышления в правовой сфере общества.

Представляется, что определение понятия структуры нормы права является одним из ключевых этапов на пути концептуального перехода существующих знаний о норме права на новый теоретико-прикладной уровень познания правовой материи. К примеру, понятие структуры выступает основой при рассмотрении вопросов ассоциативности норм, соотношения первичных и комплексных правовых средств, при анализе механизма реализации моделей поведения и эффекта асимметрии норм права[1]. Выявление закономерностей взаимодействия составных частей нормы, способствующее преобразованию идеального (абстрактного) права в более стройную и логически выверенную систему законодательства, просто невозможно без определения структуры нормы как таковой. Именно глубокая теоретическая проработка знаний о структуре позволяет последовательно развивать правовые суждения о

[1] См.: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов норматив. правовых актов: организ...: Уч. пос./ С.Ю. Кабашов, Ю.С. Кабашов. - М.: ИНФРА-М, 2015. С. 76

функционировании, реализации, взаимодействии нормы с иными правовыми регуляторами и нормативными установлениями. По этой причине исследование существующих подходов к понятию структуры нормы крайне актуально.

В настоящее время диапазон предлагаемых учеными дефиниций структуры достаточно широк. Она определяется как некая взаимосвязь, взаиморасположение составных частей[1]; строение, устройство чего-либо[2]; совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе[3]; устойчивая упорядоченность элементов и связей и т.п. В правовых исследованиях понятие структуры также используется довольно часто: оно раскрывается применительно к системе права, отрасли права, правоотношению, правовым средствам. Что касается определения структуры нормы права, то анализ научной литературы позволяет нам выделить несколько подходов.

Первый подход состоит в том, что структура нормы представляет собой ее внутреннее строение, характеризуемое через категорию как элементов, так и межэлементных связей[4]. По мнению А.С. Пиголкина, внутреннее строение норм права, деление на составные части и связь этих частей между собой составляют их структуру. При этом специализация норм, различия в их характере и назначении в регулировании общественных отношений предопределяют тот факт, что отдельные нормы имеют несовпадающие части, что нет единой универсальной модели структуры, свойственной всем правовым нормам[5]. А.В. Малько и Н.И. Матузов под структурой правовой нормы понимают ее внутреннее строение, наличие в ней связанных между собой составных частей. Ученые подчеркивают, что структура юридической нормы

---

[1] См.: Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ: Учеб. пособие. Киев, 2003. С. 8.

[2] См.: Всемирная энциклопедия: Философия / Гл. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. М.; Минск, 2001. С. 1027.

[3] См.: Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1985. С. 1276.

[4] См.: Правоведение: Учеб. / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. М., 2003. С. 137 - 138.

[5] См.: Дмитриев Ю.А., Казьмин И.Ф., Лазарев В.В. и др. Общая теория права: Учеб. для юрид. вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. М., 1996. С. 156.

представляет собой «упорядоченное единство необходимых элементов, обеспечивающих ее функциональную самостоятельность. Структура показывает, из каких частей состоит норма и как они взаимодополняют друг друга. Взятые в системе, эти части характеризуют юридическую норму как автономное, в определенной мере самодостаточное правовое явление»[1]. Схожим образом раскрывает структуру нормы А.Ф. Черданцев, определяя ее как внутреннее строение, складывающееся из элементов, связанных между собой[2].

Этот подход в большей степени характерен и для работ С.С. Алексеева, который определят структуру нормы права как систему диалектически взаимосвязанных элементов, взаимодействующих в ее рамках[3]. Автор акцентирует внимание на том, что элементы, их взаимодействие и взаимосвязь, собственно, и выступают тем ядром, которое образует структуру. В русле такого понимания ученый делает ряд теоретических выводов, имеющих существенное значение для раскрытия понятия структуры нормы: 1) необходимо рассматривать структуру в качестве идеальной логической конструкции; 2) структура юридической нормы раскрывается как объективированный результат отражения механизма воздействия на общественные отношения, а точнее, на поведение субъектов через их сознание и волю. В этом смысле норма не просто состоит из совокупности элементов, она включает части, которые только посредством взаимодействия могут вызвать эффект правового регулирования[4].

Второй подход основывается на понимании структуры исключительно как межэлементных связей. По мнению С.А. Комарова, структура нормы права - это и есть связь между ее элементами или, точнее, способ связи, который

---

[1] См.: Малько А.В., Матузов Н.И. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. С. 146.

[2] См.: Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учеб. для вузов. М., 2002. С. 214.

[3] См.: Там же. С. 238 - 242.

[4] См.: Алексеев С.С. Теория государства и права: Учеб. / Под общ. ред. С.С. Алексеева. М., 1998. С. 238 - 242.

состоит в общем и государственно-обязательном характере нормы права[1]. Применительно к пониманию структуры только как связей между элементами уместно привести также позицию Г.И. Рузавина, полагающего, что понятие структуры вводится именно для изучения отношения между ее элементами, их взаимосвязи и взаимодействия, поэтому для теоретического анализа структуру следует рассматривать обособленно от составляющих ее элементов, т.е. строения системы[2]. Схожей позиции придерживается М.А. Григорьева, отмечающая, что структура представляет собой относительно устойчивые связи элементов, образующие целое[3]. Идентичный подход находим у С.В. Мирошник, которая указывает, что структуру нормы права образует связь ее элементов[4]. Хотя она же высказывается о том, что структуру можно представить как систему диалектически взаимосвязанных элементов, которые взаимодействуют в ее рамках[5]. Н.А. Гущина исходит из того, что систему образует комплекс взаимосвязанных элементов, образующих структурно упорядоченное целостное единство, тогда как структура является особым способом внутренней взаимосвязи элементов в системе, т.е. отражает устойчивые отношения между элементами и результат их взаимодействия[6]. С точки зрения В.А. Шиянова, структура - это совокупность устойчивых отношений и связей между элементами. Сюда включается общая организация элементов, их пространственное расположение, связи между этапами развития и т.п. Структура - это прежде всего закономерные связи элементов[7].

---

[1] К См.: омаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: Учеб.-метод. пособие. М., 1999. С. 186.

[2] См.: Рузавин Г.И. Методология научного исследования: Учеб. пособие. М., 1999. С. 277.

[3] См.: Григорьева М.А. Соотношение понятий «структура», «отношение» и «связь» и его значение для правовых исследований // Известия ИГЭА. 2009. № 6. С. 161 - 162.

[4] См.: Мирошник С.В. Теория правового стимулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 47.

[5] См.: Там же. С. 52.

[6] См.: Гущина Н.А. Система права и система законодательства: соотношение и некоторые перспективы развития // Правоведение. 2003. № 5. С. 198.

[7] См.: Шиянов В.А. Правовая система и правовая жизнь общества: теоретический аспект взаимодействия: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 46.

В рамках второго подхода интересной представляется позиция В.Н. Протасова, который указывает, что понятие «структура» способно характеризовать лишь одну сторону внутренней организации юридической нормы. Структура как категория системного подхода отражает целесообразные связи между элементами в системе. Однако наряду со структурой в любой системе имеется и другая сторона - состав, т.е. совокупность необходимых и достаточных элементов[1]. Итак, В.Н. Протасов различает структуру (связи) и состав (элементы) системы, но при этом отмечает, что вместе их можно именовать строением системы.

На наш взгляд, рассмотрение структуры исключительно через межэлементные связи не в полной мере отражает существо данного понятия. Во-первых, элементы без связей не имеют функционального значения. Рассмотрение их по отдельности не способствует пониманию действия нормы как системы, поскольку теряется логика воздействия на поведение субъектов, утрачивается сам этот механизм. Все элементы нормы права логически вытекают друг из друга, поэтому сущность некоторых связей вообще вряд ли может быть идентифицирована без содержательного наполнения самих элементов нормы. Во-вторых, при определении структуры как связей становится крайне проблематичным объяснение процесса конструирования нормы права, поскольку представление процесса создания нормы только как налаживания связей без самих элементов - неосуществимая задача. О наличии связи мы можем говорить только тогда, когда имеются конечные адресаты (элементы), без установления взаимодействия которых связи, собственно, и не возникают. В-третьих, можно отметить, что структура не идентична организации. В философии последняя определяется как согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленная его строением; совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями

[1] См.: Протасов В.Н. Строение нормы права в свете теории охранительных правоотношений: Сборник научных статей в честь 60-летия Е.А. Крашенинникова / Отв. ред. П.А. Варул. Ярославль, 2011. С. 5.

целого[1]. В понятии организации, как правило, фиксируются динамические закономерности системы, т.е. относящиеся к функционированию, поведению и взаимодействию ее частей. Следовательно, организация в отличие от структуры характеризует динамику системы, показывает механизм ее действия. Когда мы говорим об организации, то в первую очередь подразумеваем надлежащее функционирование элементов. Значит, для понятия организации важен механизм функционирования системы, исследование взаимодействия элементов. При анализе же структуры ключевым вопросом становится построение системы в содержательном плане (система в статике). Таким образом, поскольку взаимосвязь и взаимодействие не существуют изолированно от элементов, частей и компонентов системы, то они включаются в ее структуру.

Наконец, в качестве своеобразного подхода можно рассматривать определение структуры как внутреннего устройства, необходимых способов организации и преобразования собственного содержания, способов связей между элементами и их атрибутами[2].

С нашей точки зрения, словосочетание «способ организации» не привносит ясности в понимание категории структуры, поскольку оно может определяться как форма системы, вариант организации системы (способ в данном случае указывает на специфику организации той или иной системы), как связи и взаиморасположение элементов системы, как совокупность всех изменений (динамических процессов) системы и т.д. Согласимся с тем, что структура выражает лишь то, что остается устойчивым, относительно неизменным при различных преобразованиях системы; организация же включает как структурные, так и динамические характеристики системы, обеспечивающие ее целенаправленное функционирование.

---

[1] См.: Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М., 1983. С. 461 - 462.

[2] См.: Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права: Учеб. пособие. Казань, 2003. С. 234.

При рассмотрении способа преобразования необходимо учитывать несколько аспектов. Преобразование может пониматься как в динамике, так и в статике. В первом значении, как представляется, способ преобразования не относится к сущности структуры, а непосредственно связан с функционированием системы. В данной ситуации способ преобразования в общем виде можно определить как изменение структуры нормы, как конструирование ее содержания. Поскольку преобразование так или иначе является изменением структуры, то следует отметить, что структура многих норм права вообще может не изменяться на протяжении десятилетий. Это в первую очередь характерно для уголовных и административных норм, т.е. различного рода запретов. Следовательно, в динамическом аспекте способ преобразования (изменения) структуры нормы больше относится к понятию организации, а не к структуре как таковой. Что касается преобразования в статике, например когда определенное положение закона для одних субъектов выступает в виде санкции, а для других - в виде диспозиции (правоприменительные органы), то оно скорее говорит не об изменении элементов и их связей, а об изменении видения (интерпретации) их содержания, поэтому такого рода преобразование, с нашей точки зрения, нецелесообразно рассматривать в структурном плане.

Представляется, что выражение «способ связи» также нельзя однозначно применять к определению понятия структуры нормы, поскольку различаются наличие связи (что в принципе и характеризует структуру) и то, как эта связь устанавливается, т.е. способ связи. В общем устанавливается она людьми посредством разнообразных рационально-логических приемов мышления.

При определении структуры нормы права мы в большей степени склоняемся к первому подходу, однако есть определенное отличие. Дело в том, что некоторые авторы не только раскрывают структуру нормы как совокупность элементов и связей, но отдельно выделяют расположение элементов в нормативном массиве. Так, по мнению А.В. Мелехина, под структурой нормы права понимается внутреннее строение - ее основные части

(структурные элементы), их взаиморасположение и взаимосвязь[1]. Аналогичной точки зрения придерживается В.А. Шиянов, который считает, что в структуру «включается общая организация элементов, их пространственное расположение, связи между этапами развития и т.п.».

Применительно к выделению взаиморасположения элементов в качестве одной из характеристик структуры отметим, что с общим ходом мыслей указанных авторов, как нам кажется, можно согласиться. Однако полагаем, что расположение элементов следует понимать не как их место в нормативно-правовом массиве, а как своеобразный порядок элементов в рамках самой нормы. Похожую позицию можно встретить в работах М.А. Тулигловича, предлагающего под структурой нормы права понимать особое расположение, порядок, совокупность устойчивых взаимосвязей элементов, облеченных в языковую форму и обусловленных свойствами и видами правовых норм[2]. С учетом предложенной дефиниции к признакам понятия «структура» ученый относит: внутреннюю форму системы, взаимосвязь элементов объекта, устойчивость взаимосвязи элементов, законы этих взаимосвязей, особое расположение или порядок элементов внутри объекта[3]. Как мы видим, в отличие от остальных авторов, М.А. Тулиглович указывает на внутренний порядок элементов как важную составляющую структуры. Схожая идея прослеживается в диссертационном исследовании Т.Б. Фокина, который определяет структуру как способ упорядочения элементов между собой[4].

Порядок трактуется как некая последовательность; заранее обдуманный ход; способ, метод и правила осуществления чего-либо. С одной стороны, внутренний порядок нормы можно рассматривать и как определенное состояние, при котором система функционирует надлежащим образом, т.е. все составные части нормы работают так, как надо, все находится на своих местах.

---

[1] См.: Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2007. С. 261.

[2] См.: Тулиглович М.А. Структура уголовно-правовой нормы: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 8.

[3] См.: Там же. С. 34.

[4] См.: Фокин Т.Б. Социально-юридическая природа нормы права: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 78.

С другой стороны, внутренний порядок нормы может быть понят и как следствие надлежащего функционирования элементов системы. По нашему мнению, внутренний порядок нормы можно определить как логическую последовательность элементов, при реализации которых происходит надлежащее функционирование нормы как таковой. В таком ракурсе внутренний порядок может рассматриваться и как состояние, и как последствие взаимодействия составных частей нормы.

На наш взгляд, логическая последовательность образуется из общей картины элементов и существующих между ними связей. Она заключается: во-первых, в последовательности информации, которая в целостном виде образует модель поведения; во-вторых, в механизме реализации элементов нормы права, которые эту информацию несут (механизм реализации элементов здесь понимается в статике). Так, для большинства юристов такие словосочетания, как «возмещение убытков», «оплата товара», «наличие договорных отношений», в большей мере могут выступать лишь как информационные значения тех или иных элементов нормы права. Однако, чтобы эти формулировки образовали целостную модель поведения, необходимо их соединение именно в определенной логической последовательности, которая одновременно отражает механизм реализации нормы права. Например, если стороны заключили договор купли-продажи, то у покупателя возникает обязанность по оплате переданного товара, иначе он должен возместить убытки, возникшие в связи с нарушением обязательства. Возможен и другой вариант формулирования нормы: если стороны заключили договор купли-продажи (гипотеза), то у продавца возникает право на получение от покупателя платы за переданный товар в течение установленного законом срока исковой давности (диспозиция), иначе это право у него пропадает (санкция)[1].

Кроме того, логическая последовательность также проявляется в невозможности существования элементов друг без друга, поскольку каждый из

[1] См.: Кириенко, Г.С. Проблемы вступления в силу нормативных правовых актов в Российской Федерации: направления совершенствования [Электронный ресурс] / Г.С. Кириенко. - М.: Инфра-М, 2015. С. 6

них раскрывает другой, т.е. носит системообразующий характер по отношению к норме. Так, диспозиция не может существовать без указания условий осуществления содержащихся в ней правил поведения, иначе каждый всегда мог бы совершать все, что ему предоставлено правом. Это, безусловно, не позволяло бы учитывать многие жизненные ситуации, где временные, субъектные, пространственные и иные ограничения играют решающую роль. Аналогично санкция не может существовать без диспозиции, поскольку ее реализация связана с нарушением или сверхнормативным выполнением содержащихся в норме правил. Единственным исключением в этой цепи является гипотеза, которая не зависит от других элементов. Однако данное обстоятельство обусловлено тем, что она придает взаимодействию субъектов юридически значимый характер, т.е. вводит в правовое пространство определенные модели поведения. В целом можно отметить, что предоставление государством возможности действовать определенным образом (диспозиция) всегда чем-нибудь обусловлено. Государство потому и существует, что его деятельность направлена на придание каким-то отношениям характера правовых, находящихся под защитой государства. Установление в норме условий осуществления правил поведения ограничивает то, что государство правовым не признает. Отсюда мы можем заключить, что порядок наряду с элементами и связями является важной составляющей структуры. Его функциональная роль заключается в том, чтобы обеспечить системе, во-первых, прочность, устойчивость, высокую степень сопряженности всех ее элементов, во-вторых, логическую последовательность построения составляющих норму частей по принципу механизма воздействия на поведение субъектов.

Обратим внимание, что структура как модель содержания показывает нам ее детерминированность (заданность) человеком, поскольку структура образуется из того, что мы рассматриваем в качестве элементов и как мы это соединяем. Схожую мысль находим у С.И. Карповой, которая отмечает, что логическая структура представляет собой юридическую конструкцию идеальной модели содержания, оснований возникновения, изменения,

прекращения прав, обязанностей, ответственности участников экономического оборота[1]. Можно согласиться с тем, что структура является моделью для нашего сознания для определения целого (системы), способного к функционированию через последовательное собирание (выстраивание) составляющих его частей.

Изложенное позволяет нам сделать вывод, что структуру нормы права образуют: 1) элементы; 2) межэлементные связи; 3) порядок элементов. Выяснив, что структура основывается на трех составляющих, мы приходим к тому, что она отражает скорее не строение, а построение содержания нормы права. Возникает вопрос: почему именно слово «построение» лучше подходит для определения структуры? Мы полагаем, что структура нормы права - это идеальная, т.е. существующая в сознании людей, конструкция. Строение же характерно скорее для объектов материального мира (молекул, атомов и т.д.). Поэтому слово «построение» в большей степени отражает сущность понятия структуры нормы права как продукта сознательной деятельности людей. С учетом этого структуру нормы можно определить как ее логическое построение, основывающееся на внутреннем порядке и взаимосвязи элементов, в концентрированном виде выражающих механизм воздействия на поведение субъектов через их сознание и волю.

Многогранные общественные отношения, разнообразие повторяющихся жизненных ситуаций и способность человека разумно реагировать на происходящее обусловливают тот факт, что правовые нормы достаточно разнообразны. Чтобы определить общие и отличительные черты норм, обозначить их место и функциональную роль, необходимо их классифицировать. Основания классификации могут быть самыми различными.

По субъектам правотворчества различают нормы, исходящие от государства и непосредственно от гражданского общества. В первом случае это нормы органов представительной государственной власти, исполнительной

---

[1] См.: Карпова С.И. Нормы гражданского права (юридико-технический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8.

государственной власти и судебной государственной власти (в тех странах, где имеет место прецедент). Во втором случае нормы принимаются непосредственно населением конкретного территориального образования (сельский сход и т. д.) или населением всей страны (всенародный референдум). Так, 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята Конституция РФ.

По социальному назначению и роли в правовой системе нормы можно подразделить на учредительные (нормы-принципы), регулятивные (нормы — правила поведения), охранительные (нормы — стражи порядка), обеспечительные (нормы-гарантии), декларативные (нормы-объявления), дефинитивные (нормы-определения), коллизионные (нормы-арбитры), оперативные (нормы-инструменты).

Учредительные нормы отражают исходные начала правового регламентирования общественных отношений, правового положения человека, пределов действия государства, закрепляют устои социально-экономического и общественно-политического строя, права, свободы и обязанности граждан, основополагающие идеи и параметры строительства правовой системы общества. Они служат эталонами, позволяющими установить необходимое соответствие целей и средств конкретных правовых предписаний объективным закономерностям общественного развития. Это конституционные нормы и нормы, закрепленные в основах законодательства, кодексах. Например, норма, закрепленная в ст. 2 Конституции РФ, гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Регулятивные нормы непосредственно направлены на регулирование фактических отношений, возникающих между различными субъектами, путем предоставления им прав и возложения на них обязанностей. В зависимости от характера субъективных прав и обязанностей различают три основных вида регулятивных норм: управомочивающие (предоставляющие своим адресатам право на совершение положительных действий); обязывающие (содержащие

обязанность совершения определенных положительных действий); запрещающие (устанавливающие запрет на совершение действий и поступков, которые определены законом как правонарушения). Особенность регулятивных норм состоит в том, что они носят ярко выраженный предоста- витсльно-обязывающий характер. В частности, нормы ст. 25.6- 25.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) закрепляют детальный перечень прав и обязанностей свидетеля, понятого, специалиста и эксперта.

Охранительные нормы фиксируют меры государственного принуждения, которые применяются за нарушение правовых запретов. Они определяют также условия и порядок освобождения от наказания. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 83 Уголовного кодекса РФ (УК РФ) осужденный подлежит освобождению от отбывания наказания в связи с истечением сроков давности обвинительного приговора суда.

Как регулятивные, так и охранительные нормы направлены на осуществление функций права: регулятивной (статической и динамической) и охранительной. В них находят выражение способы регулирования.

Обеспечительные нормы содержат предписания, гарантирующие осуществление субъективных прав и обязанностей в процессе правового регулирования. Социальная ценность их зависит от того, насколько эффективно они способствуют созданию механизмов и конструкций беспрепятственной реализации права. Так, широкий спектр государственных гарантий благотворительной деятельности содержит ст. 18 Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Декларативные нормы обычно включают в себя положения программного характера, определяют задачи правового регулирования отдельных видов общественных отношений, содержат нормативные объявления. Например, ч. 2 ст. 1 Конституции РФ гласит: «Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны».

Дефинитивные нормы формулируют определения тех или иных правовых явлений и категорий (понятия преступления в уголовном законодательстве, сделки в гражданском праве и т. п.)[1].

Коллизионные нормы призваны устранять возникающие противоречия между правовыми предписаниями. Так, п. 5 ст. 3 ГК РФ гласит: «В случае противоречия указа Президента Российской Федерации или постановления Правительства Российской Федерации настоящему Кодексу или иному закону применяется настоящий Кодекс или соответствующий закон».

Оперативные нормы устанавливают даты вступления нормативного акта в силу, прекращения его действия и т. п.

По предмету правового регулирования различают нормы конституционного, гражданского, уголовного, административного, трудового и иных отраслей права. Отраслевые нормы могут подразделяться на материальные и процессуальные. Первые являются правилами поведения субъектов, вторые содержат предписания, устанавливающие процедуру применения этих правил.

По методу правового регулирования выделяются императивные, диспозитивные, рекомендательные нормы.

Императивные нормы имеют сугубо строгий, властно-категоричный характер, не допускающий отклонений в регулируемом поведении. Это, как правило, нормы административного права.

Диспозитивным нормам присущ автономный характер, позволяющий сторонам (участникам) отношений самим договориться по вопросам объема, процесса реализации субъективных прав и обязанностей или использовать в определенных случаях резервное правило. Они реализуются преимущественно в гражданско-правовых отношениях.

---

[1] См.: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов норматив. правовых актов: организ...: Уч. пос./ С.Ю. Кабашов, Ю.С. Кабашов. - М.: ИНФРА-М, 2015. С. 80

Рекомендательные нормы обычно адресуются негосударственным предприятиям, устанавливают варианты желательного для государства поведения.

По этому же основанию нормы можно разграничить на позитивные, поощрительные и показательные.

По сфере действия вычленяются нормы общего действия, нормы ограниченного действия и локальные нормы.

Нормы общего действия распространяются на всех граждан и функционируют на всей территории государства.

Нормы ограниченного действия имеют пределы, обусловленные территориальными, временными, субъектными факторами. Это нормы, издаваемые высшими органами власти республик, входящих в состав Российской Федерации, или нормы, исходящие от представительных или исполнительных органов государственной власти краев, областей и др.[1]

Локальные нормативные предписания действуют в рамках отдельных государственных, общественных или частных структур.

Так же необходимо отметить, что в процессе своей многогранной деятельности органы исполнительной власти принимают разнообразные решения и издают акты различных видов. Из всей совокупности правовых актов орагнов исполнительной власти виды однородных актов выделяются по их наименованию. Именно наименование представляет собой специфическую форму, которая призвана отражать особенности содержания юридических актов.

В юридической литературе совершенно правильно указывалось, что разграничение форм актов, принимаемых одним и тем же государственным органом, обусловливается тремя существенными различиями:

- в содержании вопросов, разрешаемых данным органом, а точнее, в степени важности принимаемого решения;

---

[1] См.: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов норматив. правовых актов: организ...: Уч. пос./ С.Ю. Кабашов, Ю.С. Кабашов. - М.: ИНФРА-М, 2015. С. 81

- в юридической природе (нормативности) или юридической силе актов;

- в процедуре принятия решения.

Однако указанные критерии не являются универсальными. Они достаточны лишь для определения форм актов различных звеньев механизма государства, в пределах одного звена (в данном случае федерального органа исполнительной власти) они недостаточны.

Как показывает правотворческая практика органов исполнительной власти, критериями различий разнообразных форм их актов являются содержание вопросов, разрешаемых органами исполнительной власти; форма деятельности органов исполнительной власти, результатом которой является юридический акт; сложившаяся практика; традиции.

Критерий важности и сложности разрешаемых вопросов может быть подвергнут сомнению как не имеющий юридического значения>. Однако, на наш взгляд, подобное возражение несостоятельно. Конечно, степень важности и сложности разрешаемых вопросов как критерий различия актов законодательно не закреплен. Признание вопроса важным и сложным - субъективная оценка. Но субъективная оценка важности и сложности вопроса должна основываться на учете объективных условий. Именно такая оценка вопроса и является одним из необходимых оснований выбора той или иной формы акта.

Субъективная оценка объективных условий проверяется практикой, которая доказывает правильность или неправильность указанной оценки, а тем самым и правильность или неправильность выбора формы акта.

Ни в Конституции РФ, ни в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» нет положений, регламентирующих виды актов органов исполнительной власти. Как уже отмечалось, виды актов, издаваемых конкретными органами исполнительной власти, определяются положениями о них. Кроме того, в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13

августа 1997 г. № 1009[1], указывается, что органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Кроме того, в самих органах исполнительной власти утверждаются правила подготовки нормативных правовых актов, в которых указывается, какие виды нормативных актов издаются в данном федеральном органе. Например, в Правилах в МЧС России указывается, что в Министерстве издаются приказы, правила, инструкции, положения[2].

Однако ни в правилах, ни в индивидуальных положениях об органах исполнительной власти не указывается, для каких целей установлены эти различные формы актов, чем они отличаются друг от друга, в каких случаях министр, руководитель ведомства должен издавать, например, приказ и в каких - инструкцию. Неурегулированность этих вопросов в нормативном порядке повлекла за собой различное их решение и в научной литературе. Нет единообразия в критериях разграничения юридических актов органов исполнительной власти и на практике.

Кроме того, органы исполнительной власти издают акты и иных наименований (циркулярные, инструктивные и информационные письма, распоряжения, разъяснения и др.), не предусмотренные положениями о них.

Следует, однако, подчеркнуть, что в принципе многочисленные акты органов исполнительной власти иных наименований, чем это предусмотрено законодательством, по содержанию регулируемых вопросов, их важности и сложности, характеру регулирования выступают лишь как разновидности актов, издание которых предусмотрено индивидуальными положениями и упомянутыми Правилами. Исходя из этого, все виды актов органов исполнительной власти можно разделить на три группы:

- приказы;

---

[1] См.: СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

[2] См.: Правила подготовки нормативных правовых актов Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации, утв. Приказом МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140.

- инструкции;

- распоряжения.

Нормы права классифицируются также по времени (постоянные и временные), по кругу лиц (распространяются или на всех, или на четко обозначенную группу субъектов: военнослужащих, железнодорожников и т. п.).

§ 2.2. Концепция нормативного правового акта как направление совершенствования понятийной системы нормативного правового акта

Основой эффективного развития правовой системы является совершенствование юридического качества нормативных правовых актов, формирование единой и непротиворечивой системы российского законодательства, строгая согласованность нормативных правовых актов, высокое содержательное и юридико-техническое качество подготовки их текстов, организационная и ресурсная обеспеченность реализации правовых норм. Между тем отсутствие специального регулирования системы нормативных правовых актов и правотворческой практики порождает множественные коллизии и пробелы в правовом регулировании, оказывает негативное влияние на правоприменительную практику и в конечном счете приводит к отчуждению права от реальной жизни.

Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти является одним из способов устранения указанной проблемы. В ходе данной регистрации осуществляется правовая экспертиза подготовленных различными ведомствами нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина,

устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер[1].

В рамках настоящего параграфа предметом анализа является такое направление совершенствования государственной регистрации нормативных правовых актов, как развитие нормотворческой деятельности.

Нормотворческая компетенция каждого федерального органа исполнительной власти определена в положении о нем, которое утверждается Президентом или Правительством Российской Федерации (в зависимости от того, кто из них осуществляет руководство деятельностью федерального органа).

Для обеспечения реализации нормотворческой функции в структуре каждого федерального органа исполнительной власти создана юридическая служба. Роль данных подразделений в ведомственном нормотворчестве отражена в ряде нормативных правовых актов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов» в целях улучшения качества подготовки проектов нормативных правовых актов руководителям федеральных органов государственной власти рекомендовано установить, что юридические службы входят в состав указанных органов (их аппаратов) в качестве самостоятельных подразделений и подчиняются непосредственно руководителям этих органов или их аппаратов[2].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 207 утверждено Типовое положение о юридической службе федерального

---

[1] См.: Кириенко, Г.С. Проблемы вступления в силу нормативных правовых актов в Российской Федерации: направления совершенствования [Электронный ресурс] / Г.С. Кириенко. - М.: Инфра-М, 2015. С. 2

[2] См.: Указ Президента РФ от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 2000.

органа исполнительной власти[1]. В указанном Типовом положении закреплены основные задачи юридических служб, к которым относятся правовое обеспечение деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществление работы, связанной с совершенствованием законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы, входящие в компетенцию федерального органа исполнительной власти, а также улучшение качества проектов нормативных правовых актов.

Особо следует отметить закрепление в Типовом положении функции юридических служб, непосредственно связанной с рассматриваемой темой, - участия в проводимой структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти работе по отбору и направлению нормативных правовых актов на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации.

Исследование реализации в федеральных органах исполнительной власти внутриорганизационных процедур, обеспечивающих направление нормативных правовых актов в Минюст России, показало ключевую роль юридических служб федеральных органов исполнительной власти в обеспечении эффективности государственной регистрации нормативных правовых актов на предварительной стадии - стадии правовой экспертизы и отбора нормативных правовых актов, подлежащих направлению на государственную регистрацию.

Указанный выше тезис подтверждается следующими выявленными обстоятельствами:

- при подготовке проекта нормативного правового акта юридическая служба проводит его правовую экспертизу, в ходе которой устанавливает его соответствие законодательству и подзаконным нормативным правовым актам;

- без визы руководителя юридической службы проект нормативного правового акта не может быть подписан руководителем федерального органа исполнительной власти;

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 2 апр. 2002 г. № 207 «Об утверждении Типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1307.

- после подписания нормативного правового акта необходимость его направления на государственную регистрацию определяется юридической службой, которая устанавливает наличие соответствующих критериев (межведомственный характер, воздействие на правовой статус граждан и организаций);

- виза руководителя юридической службы проставляется на обороте каждого листа оригинала нормативного правового акта[1].

Перечисленные обстоятельства определяют важность работы по обеспечению полноценного функционирования юридической службы для каждого федерального органа исполнительной власти. От того, насколько качественно юридическая служба выполняет свои задачи, насколько профессиональными кадрами она укомплектована, зависит в конечном итоге качество ведомственного нормотворчества и, как следствие, эффективность государственной регистрации нормативных правовых актов.

Во многом аналогичные выводы необходимо сделать и в отношении юридических служб органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты которых проходят правовую экспертизу в Минюсте России.

В этой связи следует обратить внимание на сложившуюся практику комплектования данных подразделений квалифицированными кадрами, а также практику их профессиональной подготовки.

В настоящее время целенаправленная подготовка специалистов для юридических служб федеральных органов исполнительной власти не осуществляется ввиду небольших потребностей. Однако необходимость в такой подготовке есть, она обусловлена сложностью выполняемых сотрудниками юридических служб задач. В рамках программ высшего профессионального образования дается лишь незначительный объем знаний, умений и навыков в области юридической техники, а также ведомственного нормотворчества. В то

---

[1] См.: Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // РГ. 2007. 24 мая.

же время сотрудники юридических служб повседневно сталкиваются с проблемами структурирования нормативных правовых актов, стиля изложения в них материала, логики его развития, а также другими проблемами, требующими узкоспециализированных компетенций. В лучшем случае данные компетенции прививаются в рамках курсов повышения квалификации, которые организуются федеральными органами исполнительной власти в подведомственных учебных заведениях.

По нашему мнению, обозначенная проблема может отчасти быть решена посредством координации Минюстом России деятельности федеральных органов исполнительной власти по подбору, расстановке, подготовке кадров для юридических служб. Анализ различного рода материалов (в т.ч. сведений, опубликованных на официальном сайте Минюста России в сети Интернет) свидетельствует о недостаточно серьезном внимании к данной проблеме со стороны Минюста. В настоящее время специальные учебные курсы для сотрудников юридических служб федеральных органов исполнительной власти не проводятся, кроме того, отсутствует в достаточном количестве учебно-методическая литература для указанной категории специалистов.

Между тем в ведении Минюста России имеется высшее учебное заведение - Российская правовая академия. В структуре данного учебного заведения функционирует факультет повышения квалификации. Как показал анализ семинаров и курсов, организованных на данном факультете за последние несколько лет, для сотрудников юридических служб федеральных органов исполнительной власти мероприятий организовано не было[1].

По нашему мнению, использование научно-педагогического потенциала данного вуза в области повышения квалификации сотрудников юридических служб различных ведомств позволит повысить не только качество ведомственного нормотворчества, но и эффективность работы самого Минюста России по регистрации нормативных правовых актов.

---

[1] См.: Кириенко, Г.С. Проблемы вступления в силу нормативных правовых актов в Российской Федерации: направления совершенствования [Электронный ресурс] / Г.С. Кириенко. - М.: Инфра-М, 2015. С. 3

Наряду с проблемой в кадровом обеспечении одной из серьезных проблем, связанных с деятельностью юридических служб федеральных органов исполнительной власти, является проблема своевременного принятия правовых актов.

Пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 федеральным органам исполнительной власти предписано обеспечивать своевременное принятие нормативных правовых актов во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Однако, как показывает практика, федеральные органы исполнительной власти зачастую запаздывают с реализацией положений норм законов в ведомственных нормативных правовых актах. Одной из причин указанной проблемы является то, что подготовка соответствующих ведомственных актов, как правило, начинается после опубликования и вступления в юридическую силу закона.

Следует отметить, что указанная проблема характерна не только для актов федеральных органов исполнительной власти, но и для актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Так, например, в соответствии со ст. 32 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] сотрудник органов внутренних дел с его согласия может быть прикомандирован к федеральному органу государственной власти, иному государственному органу или к организации с оставлением в кадрах федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Порядок прикомандирования сотрудников органов внутренних дел, особенности обеспечения их денежным довольствием и особенности прохождения ими

[1] См.: ФЗ от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

службы в органах внутренних дел в период прикомандирования устанавливаются Президентом Российской Федерации. Однако с момента принятия данного Закона и до настоящего времени соответствующий нормативный правовой акт Президента Российской Федерации не был принят, в связи с этим многие вопросы, связанные с прохождением службы указанной категории сотрудников, остаются неурегулированными.

В Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 июня 2012 г. № 193-СФ «О состоянии и перспективах нормативного правового регулирования в Российской Федерации» отмечается, что неразработанными остались более 50 актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации принятых в 2011 г. федеральных конституционных законов и федеральных законов[1].

В связи с обозначенной проблемой представляется актуальным совершенствование организации планирования нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Анализ организации такого планирования показывает, что оно преимущественно регламентировано соответствующими ведомственными нормативными правовыми актами, в которых отдельный раздел посвящен планированию нормотворческой деятельности[2]. В данных актах закрепляются основания для издания ведомственных нормативных правовых актов.

Устранению рассматриваемой проблемы будет способствовать закрепление либо в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, либо в указанных выше ведомственных нормативных правовых актах, регламентирующих планирование нормотворческой деятельности, специальных положений, определяющих упреждающий характер подготовки

---

[1] См.: СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3619.

[2] См.: Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» (в ред. от 08.11.2011); Приказ ФТС России от 31 марта 2010 г. № 665 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПлюс».

проектов нормативных правовых актов, направленных на реализацию планируемых к принятию федеральных законов и подзаконных актов Президента и Правительства Российской Федерации.

Кроме названной меры, необходимым является привлечение должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, несвоевременно подготовивших во исполнение федерального закона или подзаконного акта ведомственный нормативный правовой акт, к дисциплинарной ответственности. В этой связи Минюст России, осуществляя регистрацию «просроченных» нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, должен принимать меры реагирования в отношении должностных лиц указанных органов.

Таким образом, рассмотренные нами направления совершенствования нормотворческой деятельности являются актуальными для развития системы государственной регистрации нормативных правовых актов в России, а так же и для развития понятия о нормативном правовом акте в России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Форма и качественные характеристики нормативных правовых актов напрямую зависят от правотворческого процесса. Поэтому рассмотрению вопросов, связанных с подготовкой, принятием, опубликованием и вступлениием в силу указанных актов в предлагаемом исследовании было уделено повышенное внимание. В процессе создания правовых предписаний со всей очевидностью прослеживаются уровни и степень взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. От установления правильного соотношения законов и подзаконных нормативных правовых актов напрямую зависят важнейшие конституционные принципы законности и верховенства закона, а также своевременная и полная реализация законов. Поэтому можно согласиться с О.М. Кулинченко, по мнению которого «взаимодействие законодательной и исполнительной власти осуществляется таким образом, что законодательная власть определяет меру возможного и необходимого, а исполнительная служит тому, чтобы возможность и необходимость стали действительностью. Управление основывается на законе, и в силу этого исполнительная власть имеет своим назначением направление государственной жизни в определённое законом русло».

В настоящее время на уровне Российской Федерации не существует официального, нормативно закреплённого определения нормативного правового акта, отсутствуют его признаки и не выработаны чёткие критерии отличия нормативных правовых актов от индивидуальных правовых актов. В научной литературе также отсутствует единый подход к обозначенному явлению.

Произошедшие в последнее десятилетие преобразования в государственно-правовой и административно-правовой сферах общественной жизни Федерации убедительно доказывают, что нормативные правовые акты,

издаваемые органами государственной власти, играют важнейшую роль в правовом регулировании общественных отношений и формировании правовой системы государства. Поэтому становится очевидным необходимость дальнейшего развития теории нормативных правовых актов.

Говоря же о затронутой в данной роботе проблеме следует отметить, что в России нормативный правовой акт представляет собой принятый в установленном порядке органами государства, органами местного самоуправления либо населением письменный официальный документ — решение об установлении, изменении либо отмене правовых норм с той или иной сферой действия во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Юридическая сила нормативных правовых актов в Российской Федерации имеет свои особенности в связи с ее федеративным устройством.

Если какой-либо вопрос находится согласно Конституции РФ в исключительном ведении РФ (это, в частности, вопросы территориального устройства, войны и мира, обороны и безопасности; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство и др.), то ее нормативные правовые акты имеют безусловную юридическую силу, а в субъектах РФ по этому вопросу нормативные правовые акты приниматься (издаваться) не могут.

Исходя из сказанного, можно сделать общий вывод о том, что рассмотрение и развитие теории нормативных правовых актов, а также подробное изучение правотворческих отношений является перспективным и необходимым для нормализации правового регулирования общественных правоотношений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

2. Указ Президента РФ от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 2000.

3. Постановление Правительства РФ от 2 апр. 2002 г. № 207 «Об утверждении Типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1307.

4. Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // РГ. 2007. 24 мая.

5. Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» (в ред. от 08.11.2011); Приказ ФТС России от 31 марта 2010 г. № 665 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Правила подготовки нормативных правовых актов Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации, утв. Приказом МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140.

Научная и учебная литература

7. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов норматив. правовых актов: организ...: Уч. пос./ С.Ю. Кабашов, Ю.С. Кабашов. - М.: ИНФРА-М, 2015. - 240 с.

8. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов норматив. правовых актов: организ...: Уч. пос./ С.Ю. Кабашов, Ю.С. Кабашов. - М.: ИНФРА-М, 2015. - 240 с.

9. Дмитриев Ю.А., Казьмин И.Ф., Лазарев В.В. и др. Общая теория права: Учеб. для юрид. вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. М., 1996. - 201 с.

10. Карпова С.И. Нормы гражданского права (юридико-технический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8.

11. Кириенко, Г.С. Проблемы вступления в силу нормативных правовых актов в Российской Федерации: направления совершенствования [Электронный ресурс] / Г.С. Кириенко. - М.: Инфра-М, 2015. - 9 с.

12. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: Учеб.-метод. пособие. М., 1999. С. 186.

13. Мирошник С.В. Теория правового стимулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. – 147 с.

14. Определения Верховного Суда РФ по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов РФ, 2011: Сб. / Верховный Суд РФ; Отв. ред. В.М.Лебедев; Сост. Л.А.Калинина и др. - М.: Норма, 2012-880с.

15. Пестова Н.В. Функции государственной регистрации правовых актов управления // Правовая наука и реформы юридического образования: Сб. научных трудов. Вып. 15. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2003.

16. Правовая экспертиза российского законодательства: Учебно-практическое пособие / Н.В. Мамитова. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 208 с.

17. Протасов В.Н. Строение нормы права в свете теории охранительных правоотношений: Сборник научных статей в честь 60-летия Е.А. Крашенинникова / Отв. ред. П.А. Варул. Ярославль, 2011. – 125 с.

18. Рузавин Г.И. Методология научного исследования: Учеб. пособие. М., 1999. – 496 с.

19. Спасенников, Б. А. Теория государства и права: [Электронный ресурс]: курс лекций по дисциплине «Теория государства и права» по направлению 030900 «Юриспруденция». - М.: ФЛИНТА, 2013. - 290 с.

20. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ: Учеб. пособие. Киев, 2003. – 126 с.

21. Теория государства и права: Учебное пособие / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. - 3-е изд. - М.: ИЦ РИОР: НИЦ ИНФРА-М, 2015. - 213 с.

22. Тулиглович М.А. Структура уголовно-правовой нормы: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. – 203 с.

23. Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права: Учеб. пособие. Казань, 2003. - 365 с.

24. Фокин Т.Б. Социально-юридическая природа нормы права: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 78.

25. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учеб. для вузов. М., 2002. 458 с.

26. Шиянов В.А. Правовая система и правовая жизнь общества: теоретический аспект взаимодействия: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 46.

Статьи в периодических изданиях

27. Баранов И.Н. Муниципальный нормативный правовой акт: понятия и признаки // «Муниципальная служба: правовые вопросы», 2012, № 2.

28. Григорьева М.А. Соотношение понятий «структура», «отношение» и «связь» и его значение для правовых исследований // Известия ИГЭА. 2009. № 6. С. 161 - 162.

29. Гущина Н.А. Система права и система законодательства: соотношение и некоторые перспективы развития // Правоведение. 2003. № 5. С. 198.

30. Касумов А.М.-оглы Понятие и система локальных нормативных правовых актов // «Трудовое право в России и за рубежом», 2013, № 2

31. Павин Д.В. Понятие и содержание исполнительного документа: проблемы теории и практики // «Исполнительное право», 2012, № 4.

32. Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 48 - 52.

33. Старилов Ю.Н. Административная реформа и административные процедуры в контексте преодоления «избыточного» административного регулирования // Актуальные вопросы публичного права. Научно-практический журнал. Омск, 2012. № 7. С. 49 - 83.

34. Тихомиров Ю.А. Ведомственные акты: проблемы законности и целесообразности // Российское правосудие. 2007. № 12 (20).

35. Уманская В.П. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса: воздействие идей профессора В.Д. Сорокина // «Административное право и процесс», 2014, № 3

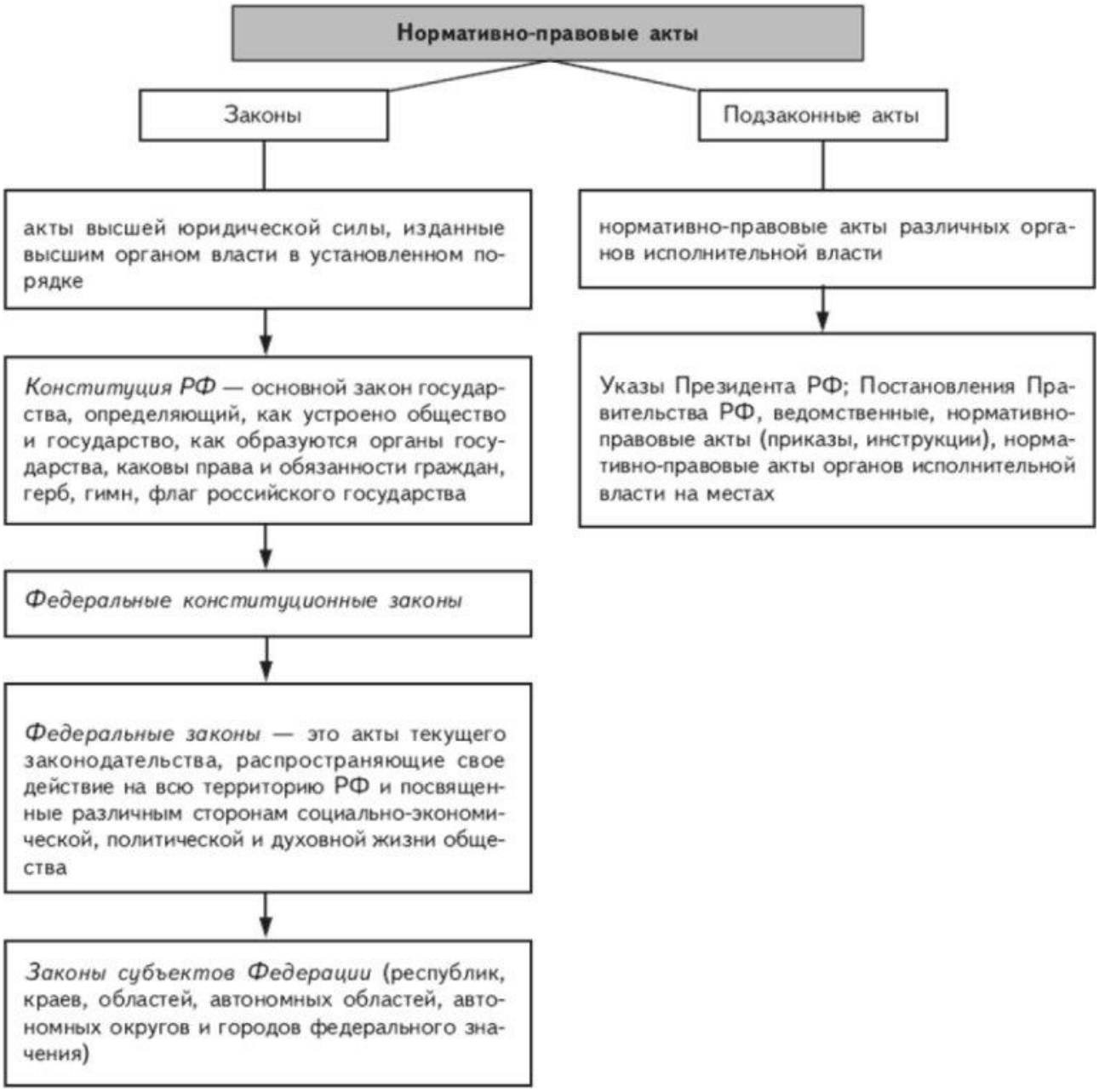
36. Ходунов М. Судебная практика как источник права // Социалистическая законность. 1956. № 6.

37. Чамаров В.Б. Правовая судьба ведомственного правотворчества // «Административное право и процесс», 2015, № 1.

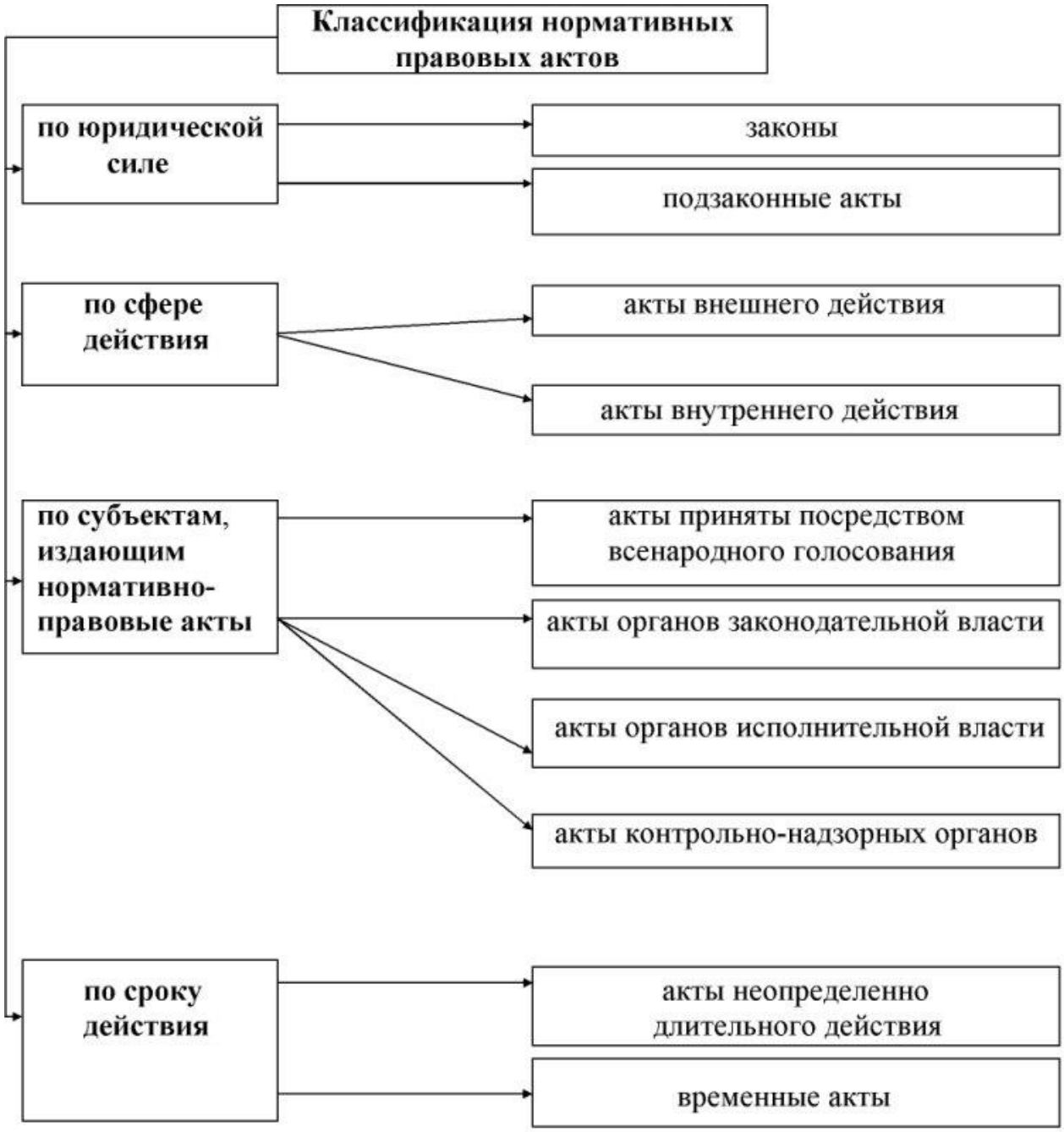
ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1.

Виды нормативно-правовых актов



Приложение № 2.



Законодательство - в широком смысле слова- совокупность всех нормативных актов, принятых управомоченными на то конституцией органами государства. (Конституция, законы, указы Президента, постановления правительства.)

Приложение № 3.

Нормативно-правовые акты в Российской Федерации

Законы

Акты высшей юридической силы, изданные высшим органом власти в установленном порядке

↓

Конституция РФ – Основной закон государства, определяющий, как устроено общество и государство, как образуются органы государства, каковы права и обязанности граждан, герб, гимн, флаг Российского государства

↓

Федеральные конституционные законы

↓

Федеральные законы — акты текущего законодательства, распространяющие свое действие на всю территорию РФ и посвященные различным сторонам социально-экономической, политической и духовной жизни общества

↓

Законы субъектов Федерации (республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов и городов федерального значения)

Подзаконные акты

Нормативно-правовые акты различных органов исполнительной власти

↓

Указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; ведомственные нормативно-правовые акты (приказы, инструкции); нормативно-правовые акты органов исполнительной власти на местах