



ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ НОРМАТИВНО - ПРАВОВЫХ АКТОВ

В.ЧАБАН,

заместитель начальника кафедры административного права и процесса Киевского национального университета внутренних дел, кандидат юридических наук, доцент

SUMMARY

Normative-legal acts serve as the main sources of law and at the same time as the main form of the expression of the rights. They paid very much attention, both in the general theory of law, and in specific sectors of legal science. Normative-legal acts has basic features, which we will try to uncover.

* * *

Нормативно-правовые акты выступают в качестве основных источников права и одновременно в виде главной формы выражения права. Им уделяется весьма значительное внимание как в общей теории права, так и в конкретных отраслях юридической науки. Нормативно-правовые акты обладает основными чертами, которые мы попытаемся раскрыть.

Нормативно-правовые акты являются основным юридическим источником и одновременно главной формой выражения права. Они выступают в качестве средства оформления решений соответствующих государственных органов об установлении, изменении или отмене норм права и являются внешней формой бытия этих норм. Поэтому весьма значительное внимание уделяется им как в общей теории права, так и в конкретных отраслях юридической науки.

Нормативно-правовой акт как юридический источник права обладает (должен обладать) следующими основными чертами.

Во-первых, нормативно-правовой акт издается в пределах компетенции соответствующего органа публичной администрации в форме, предусмотренной для юридических актов соответствующего органа.

Во-вторых, нормативно-правовой акт должен соответствовать актам вышестоящих органов – Конституции и законам.

В-третьих, нормативно-правовой акт вступает в действие, предпосылкой которого

является, как правило, его обнародование или иное, предусмотренное нормами права доведение до сведения исполнителей.

В Конституции Украины, а также в законодательстве, принятом в ее развитие и во исполнение, определены как правило, виды (формы) актов, которые вправе издавать соответствующие органы публичной администрации, так ст.117 Основного закона Украины определяет, что «Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання» [1, ст. 117], при этом подразделяя их на такие, которые предназначены для оформления норматив-

ных решений и для оформления решений ненормативного характера. Лишь практика наполняет эти указания определенным содержанием (например, постановления Кабинета Министров Украины – это нормативно-правовые акты, а постановления судов – ненормативно-правовые акты). [2, с. 59] Кроме того, иногда появляются, утверждаются в жизни новые, первоначально Конституцией и иными законами не предусматривавшиеся виды актов.

Исключением будут случаи, когда орган государства издает акт в форме, предусмотренной для актов других органов государства или вопреки прямому указанию закона, определенный вопрос решается путем издания акта иного, чем предусмотрено, вида.

Так, Кабинет Министров Украины в период 1992 - 1993 года издавал декреты, которые имеют юридическую силу закона.



Из сказанного следует, что коренной предпосылкой четкого определения «компетентности» нормативно-правовых актов, издаваемых органами публичной администрации, является возможно более полное закрепление Конституцией и развивающим ее законодательством функций соответствующих органов публичной администрации, в том числе высших представительских органов государственной власти, поскольку это исключает вмешательство в нормативное регулирование определенных общественных отношений со стороны нижестоящих органов публичной администрации.

Регулирование компетенции органов публичной администрации в разных государствах и в отношении различных звеньев государственного механизма выглядит сейчас далеко неоднозначно. Однако, общая тенденция состоит все же в повышении детальности нормативного закрепления с помощью особых сводных актов пределов ведения, прав и обязанностей органов публичной администрации. Без надлежащего закрепления компетенции всех звеньев механизма публичной администрации очень трудно обеспечить, в частности, надлежащий порядок в системе нормативно-правовых актов, их непротиво-

речивость, необходимое сокращение общего числа издаваемых нормативно-правовых актов.

Конституция Украины и других стран СНГ предусматривают соответствие актов нижестоящих органов государства актам вышестоящих органов, а в конечном счете – Конституции и законам.

Это требование выражается как в установлении того, что нормативно-правовые акты нижестоящих органов публичной администрации издаются на основании, во исполнение или в пределах прав, предоставленных законами и указами и т.д. [3, с. 22], так и в закреплении права вышестоящих органов публичной администрации отменять незаконные нормативно-правовые акты нижестоящих публичных администраций, а также приостанавливать действие противоречащих требованию закона нормативно-правовых актов нижестоящих публичных администраций. Для обеспечения соответствия законов и иных нормативно-правовых актов Конституции также предусматривают специальный механизм в виде конституционного суда, либо специальных судов.

Соподчинение нормативно-правовых актов, верховенство в их системе Конституции и законов, является ни чем иным, как наделением акта вышестоя-

щей публичной администрации большей юридической силой, чем актов нижестоящих публичных администраций [4, с. 53]. В правовой науке стран СНГ общепризнано, что юридическая сила нормативного акта, большая или меньшая ее степень, определяется не территорией, на которой действует нормативно-правовой акт, не кругом субъектов, на которых распространяется его действие, не степенью обязательности нормативно-правового акта, а прежде всего тем, должен ли нормативно-правовой акт соответствовать каким-то другим актам, первичен он (юридически) или произведен от актов вышестоящих публичных администраций, т. е. в конечном счете – положением издавшего акт органа в механизме государства.

Выше всего юридическая сила Конституции, Основного закона государства, ибо юридически она не должна соответствовать никаким другим законам, а должна соответствовать лишь принципу права. Нормативно-правовые акты одного и того же органа публичной администрации обладают неодинаковой юридической силой: большей — те, которые издаются по вопросам, входящим в его исключительное ведение, меньшей — те, которые издаются по вопросам, входящим в веде-



ние нескольких (по вертикали) органов публичной администрации.

Юридическая сила есть сопоставительное свойство нормативно-правовых актов. Оно потому является таковым, что, как мы видели, выражает степень «подчиненности» нормативного акта актам вышестоящих органов публичной администрации. Подчиненность (соответствие) нормативно-правовых актов актам вышестоящих органов, выражением которых является их различная юридическая сила, и верховенство среди них Конституции и законов представляют собой принцип законности.

В свою очередь – в сопоставлении с основными принципами демократических государств, элементом которых является сама законность, – принцип верховенства права и верховенства законов над актами всех других органов публичной администрации является, с одной стороны, выражением принципа народовластия в лице его представительских органов законодательной власти, а с другой – одним из юридических средств, обеспечивающих это народовластие.

Конечно, проявлением принципов режима законности является и черта нормативно-правовых актов — их «компетентность».

Дело в том, что каждый нижестоящий орган публичной администрации наделяется правомочиями, [5, с. 43] с учетом правомочий вышестоящих органов, и следовательно, компетенция органов публичной администрации определяется и закрепляется – Конституцией и законами. Поэтому «компетентность» нормативно-правовых актов в большинстве случаев выступает как их соответствие актам вышестоящих органов, как их законность. И не только в том смысле, что нормативно-правовые акты должны издаваться в пределах компетенции, определенной актами вышестоящих органов. Не менее важно то обстоятельство, что действительное содержание компетенции любого органа, особенно если она определена только общим образом и касается вопроса, входящего в пределы ведения нескольких (по вертикали) органов, раскрывается лишь в содержании издаваемых вышестоящим органом других актов. Потому, зачастую «компетентность» акта нижестоящего органа может быть правильно определена не иначе, как через выявление соответствия этого акта не только актам о компетенции данного органа, но и содержанию изданных по этому же предмету других актов вышестоящих органов.

Соответствие актов нижестоящих органов актам вышестоящих представляет собой прямое и непосредственное выражение законности. В основе «компетентности» лежит не принцип законности как таковой, а иные принципы организации и функционирования государственной системы.

Нормативно-правовой акт оформляет решение компетентного органа публичной администрации о создании, санкционировании, изменении или отмене норм права, но не всегда он тотчас же становится источником права. Это бывает, как правило, в тех случаях, когда предусматривается, что акт действует с момента его принятия.

В большинстве случаев, однако, нормативно-правовые акты, чтобы стать источниками права, должны быть опубликованы (обнародованы) или иным способом доведены до сведения исполнителей. При этом нормативные акты вступают в силу с момента их опубликования. Значительная часть нормативно-правовых актов вступает в силу по истечении установленного общего срока с момента опубликования (10 дней), а многие, особенно кодифицированные – лишь с определенного каждый раз особого срока в будущем (через три-шесть месяцев после их принятия).



В Конституции Украины, предусматривается обязательная реестрация нормативно-правовых актов в порядке, установленном законом [6]. После реестрации следует их опубликование или иное доведение до сведения участников общественных отношений. Это совершенно естественно, ибо одной из предпосылок законности является знание государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами издаваемых нормативно-правовых актов, а одной из важнейших юридически значимых предпосылок такого знания – осведомление участников общественных отношений о принятых нормативно-правовых актах посредством их официального опубликования.

Отсюда следует, что реестрация и опубликование приобретают определенное юридическое значение: с ними связано вступление нормативно-правовых актов в силу, то есть – придает нормативно-правовым актам обязательность. Ведь нельзя требовать исполнения такого нормативно-правового акта, о котором участники общественных отношений не знают и не могут знать [7, с. 3-7].

Таким образом, нормативно-правовой акт как источник права характеризуется тем, что он издан в пределах компетенции

соответствующего органа публичной администрации, соответствует актам вышестоящих органов и вступил в силу. Эти черты в своей совокупности исчерпывающе выражают правотворческую функцию нормативно-правового акта, свойство нормативно-правового акта оформлять решение о создании, санкционировании, изменении и отмене норм права, притом не абстрактно, а на основе существующей системы и соподчиненности нормативно-правовых актов. И хотя в действительной жизни бывают недостатки в регулировании компетенции органов публичной администрации в законодательной технике, в механизме обеспечения «компетентности и законности актов» все эти черты в разной мере присутствуют у разных нормативно-правовых актах, общей тенденцией является все более четкое их выявление у все более широкого круга нормативных актов. Эта тенденция – одно из проявлений дальнейшего становления, укрепления и совершенствования правового государства и демократии.

Література:

1. Конституція України. Прийнята 28 червня 1996 року.
2. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. Учеб. пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1974. – 138 с.

3. Васильев Р.Ф. Акты управления \значение, проблема исследований, понятие\ :Монография.- М.: Изд-во МГУ,1987.-142 с.

4. Ю.А. Тихомиров. Система правовых актов советского государства. Право и правотворчество: вопросы теории. Академия наук СССР Институт государства и права М. : 1982. - 128 с.

5. 22. Юсупов В.А. Теория административного права. -М.: Юрид. лит., 1985.-160с.

6. В.Шаповал Конституція України як нормативно-правовий акт (теоретичні проблеми класифікації). Право України, 1997 №10 с.3-7.

7. Алт Л.Ф. Правовой документ и его основные информационные свойства. В кн. Труды всесоюз. научн. исслед. Института.-вып.8.М.1977.