

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ АКТЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

1. Подходы к пониманию нормативного правового акта

В нашей современной научной, научно-методической, учебной литературе существует три подхода к пониманию нормативного правового акта, три варианта определений данного понятия. Первый вариант: нормативный правовой акт — форма выражения и закрепления юридических норм. Второй вариант: нормативный правовой акт — форма выражения волеизъявления субъекта правотворчества, направленного на установление, изменение, отмену юридических норм. Третий вариант: нормативный правовой акт — форма выражения юридических норм и(или) волеизъявления субъекта правотворчества, направленного на их установление, изменение, отмену.

Ниже — примеры каждого из обозначенных подходов к определению понятия нормативного правового акта.

Нормативный правовой акт — это изданный в особом порядке официальный документ компетентного правотворческого органа, содержащий нормы права¹.

Нормативный правовой акт — официальный документ, который устанавливает, изменяет или отменяет нормы права. Нормативные акты могут утверждать и вводить в действие нормативные документы, представляющие собой инструктивные материалы, собрания правил, норм, нормативов².

* Козулин Александр Иванович — старший научный сотрудник отдела права ИФиП УрО РАН, кандидат юридических наук.

¹ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С.334.

² См.: Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С.268.

Нормативные правовые акты — официальные документы, содержащие юридические нормы, а также положения, изменяющие или отменяющие действующие нормы¹.

Все три подхода к пониманию нормативного акта находят отражение в содержании действующего в Российской Федерации законодательства. Соответствующие определения воспроизводятся в законодательстве о правотворчестве и нормативных актах.

Согласно статье 1 Закона Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 г. № 1415-ХП «О нормативных правовых актах Республики Саха (Якутия)» нормативным правовым актом данного субъекта Российской Федерации является официальный правотворческий документ, изданный уполномоченным на то органом и содержащий рассчитанные на многократное применение предписания общего характера и постоянного действия. В данном случае воспринят первый из показанных выше вариантов понимания нормативного акта — как формы выражения юридических норм.

В соответствии со статьей 4 Закона Тверской области от 22 сентября 1994 г. № 86 «О нормативных правовых актах Тверской области» областной нормативный правовой акт — документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции, направленный на установление, изменение либо отмену правовых норм и обладающий обязательной юридической силой на территории области. Здесь использован второй вариант дефиниции нормативного правового акта, согласно которому последний служит формой выражения волеизъявления субъекта правотворчества, направленного на осуществление преобразований в системе юридической регламентации.

Тот же вариант определения нормативного акта использован при разработке принятого в первом чтении проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»².

¹ См.: *Алексеев С.С.* Право: азбука—теория—философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С.77.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 778-ПГД «О проекте Федерально-

Нормативный правовой акт — письменный официальный документ, принятый (изданный в определенной настоящим Федеральным законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как обязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение (статья 2). Аналогичное определение предложено в проекте модельного закона «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации»¹.

Наконец, по статье 2 Областного закона от 10 марта 1999 г. № 4–ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» нормативный правовой акт — официальный письменный документ, содержащий нормы права, т.е. рассчитанные на многократное применение правила поведения, устанавливающие, изменяющие или прекращающие права, обязанности, ответственность персонально не определенного круга лиц и(или), предусматривающие утверждение, введение в действие, толкование, приостановление либо прекращение действия нормативного правового акта.

Нормативный акт определяется как документ, выражающий юридические нормы, но такими нормами оказываются как правила о правах, обязанностях, ответственности, так и положения об утверждении, введении в действие, приостановлении, прекращении действия нормативных актов. Кроме того, к нормативным актам оказались отнесенными еще и акты официального толкования, содержание которых тоже рассматривается в приведенном определении в качестве юридических норм. Получилось, что нормативный акт выражает нормы права и(или) положения об их утверждении, введении в действие, толковании, приостановлении, отмене.

го закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 42. С.5307.

¹ См.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: Научно-методическое пособие. М., 1998. С.206.

2. Причины различий

В советской юридической литературе долгое время господствующим было понимание нормативных актов как документов, выражающих нормы права¹. Но однажды было отмечено, что такое понимание фактически включает в объем соответствующего понятия акты государственных органов, излагающие содержание нормативных правовых актов с тем, чтобы довести его до исполнителей, что оно в должной мере не раскрывает природу нормативного акта как акта правотворчества, источника права в юридическом смысле, документа, с принятием которого возникают новые правовые нормы, изменяются и дополняются действующие ранее².

Под нормативным правовым актом было предложено понимать акт правотворчества, оформляющий установление, изменение, отмену юридических норм. Указывалось на то, что такое определение охватывает все категории актов правотворчества — как основные, содержащие юридические нормы, так и вспомогательные, выражающие решения об их установлении, изменении, отмене; что оно более рельефно выражает значение основных нормативных актов, заключающееся не только в изложении содержания правовых норм, но и в придании им обязательной (юридической) силы, в первоначальном установлении правовых норм³.

Можно, следовательно, утверждать, что в советском правоведении существовало две традиции понимания нормативных актов. Согласно одной из них нормативный акт является формой права, способом официального документального выражения юри-

¹ См.: *Васильев А.М.* Нормативные правовые акты советского социалистического государства. М., 1955. С.4, 7; *Шебанов А.Ф.* Нормативные акты советского государства. М., 1956. С.6–8; Теоретические вопросы системы советского законодательства. М., 1962. С.40.

² См.: *Мицкевич А.В.* Акты высших органов советского государства. Юридическая природа актов высших органов государственной власти и управления СССР. М., 1967. С.25.

³ См.: Там же. С.26.

дических норм. В соответствии же с другой традицией он представляет собой юридический источник права — акт правотворчества, выражающий властное волеизъявление, направленное на установление, изменение, отмену юридических норм.

Обе эти традиции восприняты современной юридической наукой, а в связи с этим — и практикой правотворчества. Но разработчики проектов законов о нормативных актах исходят из необходимости дать такое определение нормативного акта, которое включало бы в объем соответствующего понятия все виды официальных документов, выражающих конечные результаты осуществления правотворческих полномочий. Возможно, что данным обстоятельством и объясняется появление еще одного, третьего из обозначенных в начале статьи подхода к пониманию нормативного акта.

Первый подход акцентирует внимание на правотворческих документах, выражающих нормы права, но оставляет в стороне акты правотворчества, посвященные утверждению, введению в действие, изменению, отмене нормативных актов.

Второй подход акцентирует внимание на правотворческих документах об установлении, изменении, отмене юридических норм, но не дает ясного ответа на вопрос о том, являются ли нормативными правовыми актами нормативные документы, которые содержат нормы права, но обретают юридическую силу, обязательное значение только в связи с их утверждением актами правотворчества.

Третий подход синтезирует, соединяет положения первого и второго, благодаря чему нормативными актами оказываются и правотворческие документы, содержащие нормы права, и акты правотворчества, посвященные установлению, изменению, приостановлению, отмене нормативных правовых актов. Во втором из приведенных выше определений, представляющих данный подход (Закон о правовых актах Свердловской области), к категории нормативных актов оказались отнесенными акты официального толкования, не являющиеся даже актами правотворчества.

Но и отнесение к категории нормативных актов всех видов актов правотворчества некорректно, не оправдано интересами правотворческой практики.

3. Функции актов правотворчества. Понятия акта правотворчества, нормативного правового акта

Можно выделить две функции актов правотворчества: функцию юридической регламентации общественных отношений и функцию внесения изменений в систему юридической регламентации (в прошлом указанные функции были выделены в литературе в качестве функций нормативных правовых актов и обозначены как функция формы права и функция акта правотворчества)¹.

Содержанием первой функции является нормативное правовое регулирование. Выполняя ее, акт правотворчества представляет собой форму выражения и закрепления правовых норм, является их официальным «местом пребывания».

Содержание второй функции — регулирующее воздействие, направленное на систему юридической регламентации (нормативного правового регулирования), означающее включение в нее новых элементов, изменение и исключение существующих. Выполняя эту функцию, акт правотворчества выступает в роли юридического источника права, правовых норм, является средством поддержания системы юридической регламентации в надлежащем состоянии. По характеру своего регулирующего воздействия акт правотворчества оказывается в данном случае индивидуальным правовым актом².

Акты правотворчества могут выполнять обе названные функции, только функцию внесения в систему юридической регламентации изменений, только функцию юридической регламентации общественных отношений. Нормативными правовыми актами являются лишь те акты правотворчества, в которых выражена функция юридической регламентации. Акты же правотворчества, выполняющие функцию внесения в систему юридической регламентации изменений, — ненормативные правотворческие документы.

¹ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. Т.2. Свердловск, 1973. С.19–20; *Алексеев С.С.* Общая теория права: Курс лекций: В 2 т. Т.1. М., 1981. С.316–317.

² См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: Курс лекций: В 2 т. Т.1. С.318.

Можно сказать, что нормативные акты отличаются от иных (ненормативных) актов правотворчества по своему предназначению, юридической миссии в системе юридической регламентации общественных отношений. Нормативные правовые акты предназначены для того, чтобы быть нормативными регуляторами общественных отношений. В связи с этим они — составные части, элементы системы юридической регламентации. Совсем иная юридическая миссия свойственна нормативным актам правотворчества. Они предназначены для того, чтобы поддержать систему юридической регламентации в надлежащем, адекватном ее роли (функциям) в общественной жизни, состоянии. При этом элементами данной системы, регуляторами общественных отношений данные акты правотворчества не являются. Такие качества свойственны тем нормативным актам, которые утверждаются, вводятся в действие, изменяются, дополняются, принимаются в новых редакциях, приостанавливаются, прекращают действие благодаря ненормативным актам правотворчества.

Разумеется, предлагаемый подход небесспорен. Возможные возражения сводятся к двум основным моментам. Первый: акты правотворчества, обозначенные здесь как ненормативные, могут содержать части, фрагменты юридических норм, юридические нормы (это относится к актам о внесении изменений и дополнений в нормативные акты) и даже нормативные правовые акты (это относится к актам утверждения нормативных актов, принятия их в новых редакциях), вследствие чего по формальным (формально-логическим) признакам их следует рассматривать в качестве нормативных правовых актов.

Но фрагменты юридических норм и юридические нормы — часть содержания лишь некоторых ненормативных актов правотворчества. Как быть с остальными? Все-таки признать их ненормативными? Кроме того, сам факт присутствия норм права в юридическом документе является необходимым, но не может служить достаточным основанием для отнесения последнего к категории нормативных правовых актов. Признание же акта правотворчества нормативным правовым актом вследствие того, что частью его содержания является нормативный правовой акт, кажется вообще абсурдным.

Второе возможное возражение: любой акт правотворчества представляет собой властное волевое решение, обеспечивающее нормативное правовое регулирование общественных отношений. Издание, например, нормативного правового акта либо акта правотворчества, утверждающего нормативный документ, внесение в уже действующий нормативный акт дополнений или принятие по соответствующим вопросам отдельного самостоятельного нормативного акта — все это лишь вопросы законодательной (правотворческой) техники.

По существу, подобного рода суждения обосновывают показанный выше широкий подход к пониманию нормативного правового акта, означающий отождествление его с актом правотворчества. В своей основе данный подход не учитывает многообразие актов правотворчества, абстрагируется от того, что они имеют принципиально разное значение в правовой системе и механизме юридической регламентации общественных отношений. Это просто другая, качественно отличная от предлагаемой здесь, теоретическая модель, характеризующая правотворчество и его результаты. По ней получается, что являющиеся предметом правового регулирования отношения регулируются как собственно нормативными правовыми актами (т.е. нормативными актами в узком смысле слова), так и актами об их утверждении, введении в действие, внесении в них изменений и дополнений, принятии их в новых редакциях (т.е. нормативными актами в широком смысле слова).

Но правильно ли рассматривать в качестве регулятора общественных отношений закон о внесении в другой закон изменений и дополнений, которые сводятся, например, к редакционным корректировкам содержания нескольких статей (либо даже одной статьи) действующего закона? Разве не корректнее считать, что нормативным регулятором в данном случае был и остается закон, в который внесены поправки?

Какой нормативный акт является частью, элементом системы юридической регламентации: закон о принятии уже действующего закона в новой редакции, либо сам закон (являющийся в строгом смысле нормативным правовым актом), принятый и действующий в новой редакции, либо, наконец, оба указанные закона?

Используя широкий подход к пониманию нормативного правового акта, точные и однозначные ответы на сформулированные выше вопросы дать нельзя. Еще труднее (если это возможно вообще) показать с его помощью нормативную природу актов правотворчества об утверждении нормативных правовых актов, введении их в действие, а тем более актов правотворчества о приостановлении и прекращении действия нормативных правовых актов.

В теоретическом плане предлагаемая модель, разграничивающая нормативные правовые акты как регуляторы общественных отношений и ненормативные акты правотворчества как регуляторы состояния системы юридической регламентации общественных отношений, представляется более точной, стройной, логически корректной.

Для практики правотворчества предлагаемое разграничение значимо потому, что у нормативных и ненормативных правотворческих документов разные содержание, композиция и структура текста, техника подготовки. Особое значение все это имеет в современных условиях, когда в стране формируется и уже действует законодательство о правотворчестве и нормативных правовых актах. В нем с большей или меньшей степенью полноты и конкретности устанавливаются нормативные модели актов правотворчества — требования к их реквизитам, содержанию, форме. Закрепленные законодательством модели нормативных правовых актов должны отличаться от установленных им моделей иных актов правотворчества.

Сами же понятия акта правотворчества, нормативного правового акта в законодательстве могут быть определены следующим образом.

Акты правотворчества — официальные юридические документы, выражающие конечные результаты осуществления правотворческих полномочий. К категории актов правотворчества относятся нормативные правовые акты, а также ненормативные акты правотворчества.

Нормативные правовые акты — это акты правотворчества, главным содержанием которых являются нормы права, т.е. правила, рассчитанные на многократную реализацию и адресованные персонально неопределенному кругу лиц.

4. Ненормативные акты правотворчества

Главным содержанием ненормативных актов правотворчества являются правовые предписания, выражающие волеизъявление субъекта правотворчества, направленное на внесение изменений в систему юридической регламентации общественных отношений. Такие правовые предписания можно обозначить как операциональные правотворческие предписания. Они «правотворческие», поскольку исходят от субъекта правотворчества, в их содержании выражены результаты осуществления правотворческих полномочий. Они «операциональные», поскольку выражают производимые субъектом правотворчества операции в системе нормативного правового регулирования.

Нормами права подобного рода предписания не являются потому, что их регулирующее воздействие на систему юридической регламентации однократное, разовое. В актах правотворчества о внесении в нормативные правовые акты изменений и дополнений, о принятии нормативных актов в новых редакциях даются формулировки или фрагменты формулировок пунктов, статей нормативных актов и даже полные тексты нормативных актов (их новых редакций). Но это лишь некоторые части того инструментария, из которого складывается ненормативное регулирующее воздействие на систему нормативного регулирования, дающие описание вносимых в нее изменений, и наличие в соответствующих актах правотворчества таких характеристик — не основание для отнесения данных актов к категории нормативных.

Ненормативные акты правотворчества — акты правотворчества, главным содержанием которых являются правовые предписания, направленные на внесение изменений в систему юридической регламентации общественных отношений. Это акты правотворчества:

- об утверждении нормативных правовых актов;*
- о введении нормативных правовых актов в действие;*
- о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты;*
- о принятии нормативных правовых актов в новых редакциях;*
- о приостановлении действия нормативных правовых актов;*
- о прекращении действия нормативных правовых актов.*

Перечисленные рубрики представляют виды ненормативных актов правотворчества, совершаемые посредством их операции в системе юридической регламентации общественных отношений.

5. Акты правотворчества об утверждении нормативных правовых актов

Роль актов правотворчества об утверждении нормативных правовых актов заключается в придании последним юридической силы. Будучи утвержденными актами правотворчества, нормативные документы становятся нормативными правовыми актами, элементами системы юридической регламентации общественных отношений.

К актам правотворчества об утверждении нормативных актов относятся указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, акты высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Подобного рода актами правотворчества могут быть федеральные и региональные ведомственные акты, акты муниципальных образований, внутриорганизационные акты органов государственной власти, местного самоуправления, локальные (корпоративные) правовые акты. Утверждаются же инструкции, методики, положения, правила, регламенты, уставы и другие нормативные документы.

Форма утверждающего акта правотворчества определяет место утвержденного им нормативного документа в иерархии нормативных актов. Форма утвержденного актом правотворчества нормативного документа выражает его юридический жанр, или характер как нормативного правового акта.

Утвержденные нормативные документы во всех случаях фактически являются приложениями к утвердившим их актам правотворчества. Согласно положениям утверждающих актов, утвержденные документы «прилагаются» к таким актам правотворчества. Бывает, что утвержденные документы еще и обозначаются в качестве приложений к утвердившим их актам, нумеруются в качестве приложений, если приложений несколько.

В содержании рассматриваемой категории актов правотворчества обязательно есть предписание об утверждении прилагаемых нормативных документов, могут быть положения о порядке вступления в силу соответствующих актов правотворчества, определяющие по существу и порядок вступления в силу утвержденных нормативных актов. В содержании утверждающих актов правотворчества могут быть предписания о полной либо частичной утрате юридической силы определенными нормативными актами, о необходимости приведения каких-то нормативных актов в соответствие с утвержденными нормативными актами. Кроме того, утверждающий акт правотворчества может содержать поручения подготовить в соответствии с утвержденным актом проекты иных нормативных актов, принять нормативные акты на его основе.

Акты правотворчества об утверждении нормативных правовых актов утверждают прилагаемые к ним нормативные документы и тем самым придают им юридическую силу, могут определять порядок вступления их в силу, а также содержать иные положения, обеспечивающие эффективное действие утвержденных нормативных актов в качестве элементов системы юридической регламентации общественных отношений.

6. Акты правотворчества о введении нормативных правовых актов в действие

Акты правотворчества о введении в действие нормативных правовых актов определяют порядок вступления последних в силу. Устанавливаются характер связанных с этим изменений в системе юридической регламентации, условия их наступления.

Подобного рода изменения состоят во вступлении нормативного правового акта в силу и в утрате юридической силы нормативными актами, действовавшими до его принятия. Условиями же таких изменений являются наступление сроков, определяемых временем вступления в силу вводимого в действие нормативного акта; принимаемых в соответствии с ним иных нормативных актов, предусматривающих механизмы реализации его положений.

Введение нормативного акта в действие может выражаться в изменениях не только системы юридической регламентации общественных отношений, но и характера уже урегулированных правом отношений. Последнее необходимо в случаях, когда предметом регулирования являются длящиеся отношения и в связи с изданием нового нормативного акта требуется изменение их статуса, состояния.

Издание актов правотворчества о порядке введения в действие нормативных правовых актов — исключение из правила, по которому порядок введения нормативных актов в действие устанавливается самими нормативными актами или актами правотворчества об их утверждении. Современные традиции правотворчества в Российской Федерации таковы, что акты правотворчества о введении в действие нормативных актов издаются только в случаях принятия кодексов. Издаются федеральные кодексы, кодексы субъектов Федерации и, соответственно, федеральные и региональные законы о введении кодексов в действие.

Потребность в установлении порядка введения нормативного акта в действие специально посвященным этому актом правотворчества возникает, прежде всего, в тех случаях, когда издание нормативного акта выражает и влечет за собой крупные, масштабные изменения в системе юридической регламентации, являющиеся, по существу, ее реформированием. Именно принятие кодексов зачастую и бывает связано с подобного рода изменениями. В случаях издания иных нормативных правовых актов столь же явных предпосылок для такого рода актов правотворчества о введении их в действие нет. Но важно, чтобы весь комплекс обозначенных выше вопросов был решен в соответствующем нормативном акте либо в акте правотворчества об утверждении нормативного акта.

Акты правотворчества о введении нормативных правовых актов в действие определяют порядок их введения в действие, устанавливая время их вступления в силу, указывая на нормативные правовые акты, которые при этом прекращают действие полностью или в части отдельных положений.

Акты правотворчества о введении нормативных актов в действие могут:

– предусматривать особый порядок введения в действие отдельных положений вводимых в действие нормативных актов, связывая его с принятием нормативных актов, устанавливающих механизмы реализации указанных положений;

– определять порядок и сроки приведения общественных отношений, урегулированных нормативными актами, утратившими силу в связи с введением нормативного правового акта в действие, в соответствие с вводимым в действие нормативным актом.

7. Акты правотворчества о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные акты, о принятии их в новых редакциях

Акт правотворчества о внесении в нормативный правовой акт изменений и дополнений определяет их содержание. В нем указывается на статьи, пункты, подпункты, абзацы статей или пунктов нормативного акта, в который вносятся изменения и дополнения, устанавливается содержание соответствующих поправок, включая определение тех фрагментов текста нормативного акта, которые утрачивают силу и потому из него исключаются. Акт правотворчества о принятии нормативного правового акта в новой редакции содержит полный текст новой редакции соответствующего нормативного акта.

В обоих случаях в актах правотворчества имеются предписания, констатирующие сам факт внесения в действующие нормативные акты изменений и дополнений, положения о времени вступления соответствующих актов правотворчества в силу, означающие, что именно с этого времени нормативные правовые акты будут действовать с внесенными в них поправками или в новых редакциях. Если внесение поправок, принятие нормативного акта в новой редакции связаны с необходимостью изменения содержания других нормативных актов, требуют прекращения их действия, принятия новых нормативных актов, то положения, решающие подобного рода вопросы, также должны содержаться в соответствующем акте правотворчества.

Внесение в нормативный акт изменений и дополнений и принятие его в новой редакции — два способа изменения содержания действующих нормативных актов. Какому из них в каждом конкретном случае следует отдать предпочтение?

Необходимы критерии, позволяющие делать соответствующий выбор. Опыт их определения в законодательстве уже существует. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 86 Областного закона от 10 марта 1999 г. № 4–ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» внесение в нормативный акт значительного числа изменений может осуществляться путем принятия его в новой редакции. Возможно, нужны как количественный, связанный с числом вносимых в нормативный акт поправок, так и качественный, касающийся изменения концепции нормативного акта критерии.

Акты правотворчества о внесении в нормативные правовые акты изменений и дополнений определяют содержание соответствующих поправок, время, с которого они вводятся в действие. Данные акты правотворчества могут указывать:

– на утрату юридической силы нормативными актами, принятыми в соответствии с нормативными актами, в которые вносятся изменения и дополнения;

– на необходимость принятия в соответствии с нормативным актом, в который вносятся изменения и дополнения, иных нормативных актов, определяющих механизмы реализации его положений, появившихся в связи с внесением в него поправок.

Акты правотворчества о принятии нормативных правовых актов в новых редакциях дают изложение новых редакций нормативных актов и определяют порядок их введения в действие, устанавливая положения, аналогичные положениям актов правотворчества о введении в действие нормативных правовых актов.

Акт правотворчества о принятии нормативного правового акта в новой редакции издается при необходимости изменения концепции нормативного правового акта или внесения в него значительного количества изменений и дополнений.

8. Акты правотворчества о приостановлении и прекращении действия нормативных правовых актов

Указанные акты правотворчества могут исходить как от органов, издающих соответствующие нормативные правовые акты, и иметь в связи с этим равную им юридическую силу, так и от органов, обладающих полномочиями приостанавливать либо отменять правовые акты, изданные другими органами. В последнем случае соответствующие акты правотворчества имеют юридическую силу, большую в сравнении с приостанавливаемыми или отменяемыми нормативными правовыми актами.

Издание акта о приостановлении может быть связано с нарушением в иерархии нормативных актов, когда обладающие меньшей юридической силой акты противоречат актам с большей юридической силой. В таких ситуациях приостановление является этапом процедуры устранения указанных противоречий и своего рода мерой пресечения в сфере правотворчества.

Случаи и порядок подобного рода приостановления определены Конституцией Российской Федерации. Они могут устанавливаться в конституциях и уставах субъектов Федерации. Согласно пункту 5 статьи 85 Конституции РФ в случаях противоречия актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральным Конституциям и законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения указанными актами прав и свобод человека и гражданина Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие таких актов до решения вопроса об их конституционности и законности соответствующим судом. По Конституции Марий Эл (пункт 4 статья 73) Государственное Собрание республики может приостанавливать действие актов Президента Марий Эл с одновременным обращением в Конституционный суд Республики Марий Эл с предложением дать заключение о соответствии актов Президента Конституции Марий Эл, ее законам. По Уставу Свердловской области губернатор области вправе приостанавливать полностью или в части отдельных положений действие актов правительства области, его структурных подразделений (подпункт «и» пункта 1 статьи 16).

Действие нормативных правовых актов может приостанавливаться издавшими их субъектами правотворчества по причинам обнаружившегося несовершенства положений нормативных актов, отсутствия экономических условий их реализации. В этих случаях тоже возможно приостановление действия как нормативного правового акта вообще, так и его отдельных положений.

Есть мнение, что факты подобного рода приостановления не должны восприниматься как какие-то чрезвычайные происшествия, свидетельствующие о низком качестве работы правотворческих органов. Они вполне укладываются в рамки нормальной правотворческой практики¹. Представляется, однако, что во всех случаях нужны веские основания, действительно оправдывающие факты соответствующих приостановлений. К актам правотворчества о приостановлении действия нормативных правовых актов должно предъявляться требование точного определения в их содержании таких оснований.

Положения о прекращении действия нормативных правовых актов могут содержаться в актах правотворчества об утверждении нормативных актов, о введении их в действие. Но есть акты правотворчества, специально посвященные признанию утратившими силу нормативных актов, действовавших до их принятия. Например, Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1998 г. № 216 «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов» состоит из формулировки «признать утратившими силу» и перечня указов Президента РСФСР, Президента Российской Федерации, которые прекращают действие в связи с изданием данного указа.

Современные традиции правотворчества в Российской Федерации, основанные на принципе разделения властей и нашедшие отражение в содержании действующего конституционного законодательства, таковы, что акты правотворчества о прекращении действия нормативных актов принимаются органами, имеющими полномочия издавать соответствующие нормативные акты. В Конституции Российской Федерации положения о возможности отмены

¹ См.: Законодательство и правотворческий процесс в Свердловской области: состояние, проблемы, совершенствование. Екатеринбург, 1999. С.124–125.

правовых актов более низкой юридической силы актами более высокой юридической силы отсутствуют. Нет их и в основных законах ряда субъектов Федерации.

Но встречаются и исключения из правила. В некоторых субъектах Федерации в рамках их систем исполнительной власти вышестоящим органам предоставлены полномочия отменять правовые акты нижестоящих органов. Согласно Конституции Республики Татарстан Президент Республики вправе отменять постановления и распоряжения Кабинета министров, акты глав администраций районов и городов республиканского подчинения в случаях противоречия их Конституции и законам Республики, указам Президента Республики (подпункт 12 статьи 111), а Кабинет министров имеет право отменять акты министров, государственных комитетов, других подведомственных ему органов (абзац 2 статьи 121). По Уставу Свердловской области губернатор области вправе не только приостанавливать, но и отменять полностью или в части отдельных положений акты правительства области, его структурных подразделений (подпункт «и» пункта 1 статьи 46), а правительство вправе отменять акты своих структурных подразделений, иных подведомственных ему органов (пункт 4 статьи 57).

Акты правотворчества о приостановлении действия нормативных актов временно прекращают их действие полностью или в части их отдельных положений и могут приниматься органами, издавшими соответствующие нормативные акты, либо органами, которые по законодательству обладают полномочием приостанавливать правовые акты, изданные другими органами по мотивам их противоречия актам с большей юридической силой до решения вопроса о прекращении их действия в судебном порядке.

Акты правотворчества о прекращении действия нормативных актов лишают их юридической силы, исключают из системы юридической регламентации общественных отношений и могут приниматься органами, обладающими полномочиями издавать соответствующие нормативные акты, а также в случаях, предусмотренных законодательством, вышестоящими органами исполнительной власти в отношении нормативных актов нижестоящих органов исполнительной власти.

9. О законодательном закреплении требований к актам правотворчества

Одним из аспектов содержания формирующегося в стране законодательства о правотворчестве и нормальных правовых актах являются требования к нормативным актам. В проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» имеется глава VII «Правила законодательной техники». В ее статьях формулируются требования к структуре нормативных актов, к рубрикации и нумерации соответствующих фрагментов их текстов, к реквизитам нормативных актов, к используемой в них терминологии. В главе II указанного проекта Федерального закона «Виды и иерархия нормативных правовых актов Российской Федерации» сформулированы правила соответствия нормативных актов с меньшей юридической силой нормативным актам с большей юридической силой. Требования конституционности и законности и требования к форме нормативных актов зафиксированы в принятых и действующих во многих субъектах Федерации региональных законах о правотворчестве и нормативных правовых актах.

Можно, таким образом, утверждать, что в законодательстве о правотворчестве и нормативных правовых актах устанавливаются фрагменты нормативных моделей, или стандартов нормативных актов в части определения двух указанных выше групп требований, предъявляемых к принимаемым в стране нормативным актам. Но нет препятствий к тому, чтобы зафиксировать в законодательстве и другие группы подобных требований к концепции и содержанию нормативных актов.

Главным содержанием материально-правового аспекта юридической регламентации, осуществляемой законодательством о правотворчестве и нормативных актах, который пока развит явно недостаточно, проигрывает в сравнении с процедурно-процессуальным аспектом, как раз и могут стать стандарты нормативных актов, а с учетом всего изложенного выше — стандарты актов правотворчества, включающие требования как к нормативным актам, так и к актам их утверждения, введения в действие, внесения в действующие нормативные акты изменений и дополнений, к актам

приостановления и прекращения действия нормативных актов. Главы либо даже состоящие из глав разделы федерального и региональных законов о правотворчестве и нормативных актах (лучше, если это будут законы, принятые в форме кодексов) могут быть посвящены каждой разновидности издаваемых в стране актов правотворчества и устанавливать точно и конкретно сформулированные требования, касающиеся всех аспектов, сторон, характеристик соответствующих правовых актов.

Какая-то часть данных требований окажется универсальной и будет в равной мере относиться ко всем актам правотворчества определенной категории. Это, в частности, требования конституционности и законности, требования к реквизитам.

Другая группа требований касается только нормативных актов. Это требования к концепции. Актам утверждения, введения в действие нормативных актов, их приостановления, отмены концепция просто не свойственна. Вопрос о концепции возникает в случаях внесения в нормативные акты изменений и дополнений. Ее изменение должно влечь за собой принятие нормативного акта в новой редакции. В таком качестве он должен отвечать требованиям, сформулированным в отношении концепции нормативного акта вообще.

Есть, наконец, требования стандарта акта правотворчества, которые должны формулироваться дифференцированно в отношении нормативных актов и каждого вида соответствующего уровня ненормативных актов правотворчества. Это требования к содержанию правотворческого документа, к форме его изложения, включая структуру, заголовки, рубрикации и нумерацию фрагментов его текста.

Существование трех указанных выше групп требований не может не отразиться на организации структуры нормативного материала, выражающего стандарты актов правотворчества. Например, в разделе закона (или кодекса) о правотворчестве и нормативных актах, посвященных законам как актам правотворчества — федеральным конституционным, федеральным региональным, может быть глава об общих требованиях к законам соответствующего уровня. Далее, данный раздел может включать главы, устанавливающие требования к различным, с точки зрения их функций как актов правотворчества, видам законов. Это главы о законах, яв-

ляющихся нормативными правовыми актами, о кодексах как их особой разновидности и законах, посвященных введению кодексов в действие, глава о внесении в законы и кодексы изменений и дополнений, о принятии законов в новых редакциях, глава о приостановлении и прекращении действия законов.

Специфика подзаконных актов правотворчества, т.е. разного рода указов, постановлений, приказов — в том, что они нередко только утверждают нормативные правовые акты. Подобного рода акты правотворчества могут и сами содержать юридические нормы, и тогда они выступают в роли нормативных правовых актов. Но чаще они содержат лишь предписания об утверждении прилагаемых нормативных документов.

Главы, из которых состоят разделы законов о правотворчестве и нормативных актах, посвященные подзаконным актам правотворчества, могут включать общие требования к подзаконным актам соответствующих категорий, устанавливать требования к актам, содержащим нормы права, а также к утверждающим нормативные документы. Значительное место должно быть отведено характеристике утверждаемых подзаконными актами правотворчества нормативных документов: положений, инструкций, уставов, правил, методик и т.п. Требованиям к концепции, содержанию, структуре каждого вида подобного рода документов может быть посвящена значительная по объему статья главы о нормативных документах, утверждаемых подзаконными актами правотворчества определенной категории. Заключительные главы разделов о подзаконных актах правотворчества могут устанавливать формы внесения в них изменений и дополнений, принятия их в новых редакциях, их приостановления, прекращения действия. Здесь предусматриваются требования к актам правотворчества, посредством которых производится каждая из указанных операций.