

© Е.Н. БЫРДИН*, М.А. КУЗНЕЦОВА**

*Тюменский государственный нефтегазовый университет

**Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права
enbyrdin@rambler.ru, mari-k@mail.ru

УДК 340.136

**К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ ПОСТРОЕНИЯ
ИЕРАРХИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НОРМ РОССИЙСКОГО ПРАВА**

**ON THE ISSUE OF THE BASIC PRINCIPLES OF BUILDING
A HIERARCHICAL SYSTEM OF THE RUSSIAN LAW NORMS**

АННОТАЦИЯ. Существующий в Российской Федерации массив законодательства подвергается постоянным дополнениям и изменениям, что не может не приводить к возникновению противоречий между отдельными нормами права. Устранение подобных противоречий в праве обусловлено рядом факторов (критериев, принципов), которые влияют на построение иерархии норм права.

Иерархическая система правовых норм детерминируется различными критериями, к числу которых относятся: иерархия государственных органов, время принятия нормативного правового акта, степень общности норм права, значимость регулируемых общественных отношений, кодифицированный характер акта и другие. На основе детального анализа указанных критериев авторы статьи приходят к выводу, что только совокупное их влияние определяет место нормы права в иерархической системе российского законодательства. Руководствуясь лишь одним критерием, построение подобной иерархии не представляется возможным. При этом рассматриваемые в статье критерии и принципы представляют собой лишь теоретическое обоснование установления иерархической системы норм права, и сами по себе не могут выступать в качестве нормативной основы для признания приоритета между нормами различного уровня. Для воплощения подобной модели на практике необходимо, чтобы соответствующая иерархическая зависимость была установлена в правовой форме.

SUMMARY. The existing in the Russian Federation legislation is subject to constant amendments and supplements that cannot but lead to inconsistencies between certain provisions of the law. Elimination of such contradictions in the law is caused by a number of factors (criteria, principles), influencing the hierarchy of legal norms formation.

The hierarchical system of legal norms is determined by different criteria including the hierarchy of state bodies, the time of a normative legal act adoption, the degree of the law provisions community and the importance of regulated public relations, codified nature of the act, and others. On the basis of a detailed analysis of these criteria, the authors come to the conclusion that only the cumulative effect, ultimately, determines the place of rule of law in the hierarchical system of the Russian legislation. Guided by only one criterion, it is impossible to construct such a hierarchy. In addition, the criteria and principles considered in the article constitute only a theoretical justification for

the establishment of a hierarchical system of legal norms, they can not be treated as a normative framework for the recognition of the priority between the rules of different levels. To implement this model in practice, it is necessary to establish an adequate hierarchical dependence in the legal form.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Иерархия, нормы права, система законодательства.
KEY WORDS. Hierarchy, the rule of law, legal system.*

Любая система функционирует таким образом, что связи внутри нее придают ей новые свойства, отсутствующие у ее отдельных элементов. Этот признак отличает систему от простого набора не связанных между собой единиц. Нормы российского права также образуют иерархическую систему, поэтому ей, как и любой системе, присущи свои собственные принципы построения.

Главный принцип, на основе которого строится иерархическая система правовых норм, — это установление иерархических связей между нормами, содержащимися в различных нормативных актах. Для выявления таких связей необходим учет ряда факторов, определяющих место конкретного вида правовых норм в иерархической системе.

Анализ современной юридической литературы в части рассматриваемой проблематики дает возможность констатировать, что большинство ученых-правоведов обуславливает иерархическую систему норм права прежде всего иерархией государственных органов [1; 4]. Иным факторам неоправданно уделяется меньше внимания: они рассматриваются либо как второстепенные детерминанты, либо в качестве исключения [2; 16].

Бесспорно, иерархическая структура государственных органов является весьма существенным фактором, оказывающим влияние на построение иерархической системы норм права. Вместе с тем такой односторонний подход к вопросу о зависимости между иерархией норм и иерархией государственных органов не позволяет ответить на некоторые принципиальные вопросы.

Так, иерархия государственных органов не объясняет, чем обусловлена иерархическая система норм федеральных законов, поскольку можно выделить несколько видов законов, которые приняты одним и тем же органом государственной власти (федеральные конституционные законы и федеральные законы).

Во-вторых, руководствуясь данным фактором, невозможно логично обосновать приоритет норм международных договоров над нормами федеральных законов.

В-третьих, при использовании только лишь названного критерия не вполне ясным видится основание, в силу которого нормы законов обладают большей юридической силой по отношению к нормам подзаконных актов: действующее законодательство не закрепляет какой-либо непосредственной иерархической зависимости законодательных и исполнительных органов государственной власти. Так, например, Правительство РФ не подчинено Федеральному Собранию РФ, и наоборот. Тем не менее, принимаемые им нормативные правовые акты имеют меньшую юридическую силу, чем акты законодательного органа власти.

Кроме того, не представляется возможным определить место норм, содержащихся в правовых актах, принимаемых не государственными органами, а например, на референдуме. Так, приоритет закона, принятого на референдуме, объясняется посредством фактора непосредственности выражения власти народа (нормативным обоснованием данного тезиса является статья 3 Конституции

РФ). Однако по данному принципу затруднительно расположить нормы, принимаемые на локальном уровне, поскольку субъект их принятия — орган юридического лица.

Следует иметь в виду и то обстоятельство, что в нашем государстве не существует жестко соподчиненной системы государственных органов [2; 27]. Такой системы и не должно существовать ввиду реализации принципа разделения властей. Подобная иерархия характерна лишь для исполнительной ветви государственной власти, органы которой могут принимать исключительно подзаконные акты. Следовательно, в наибольшей степени влияние иерархии государственных органов на иерархическую систему норм права свойственно лишь той ее части, которую образуют подзаконные нормативные правовые акты исполнительных органов государства.

Вместе с тем здесь существуют проблемы иного характера, связанные с неоднозначностью определения юридической силы норм, содержащихся в подзаконных актах.

Нормы права — это отражение содержания нормативно-правовых актов. Именно юридическая сила актов выступает основополагающим критерием (фактором), определяющим иерархическое положение закрепленной в нем нормы права. Несомненно, юридическая сила нормативно-правового акта зависит, в том числе, и от компетенции органа, его принявшего. В этом смысле система органов власти связана с системой правовых актов, ими принимаемых.

Основной проблемой создания и реализации теории правовых актов на современном этапе развития российского права А.В. Малько и Я.В. Гайворонская называют проблему соотношения формы и содержания правового акта [3; 17]. Нельзя не согласиться с тезисом названных авторов о том, что юридическая форма акта (приказ, распоряжение, постановление и др.) должна указывать на его юридическую силу и природу: акты разной юридической природы не могут иметь одинаковых наименований. При этом следует добавить, что акты одинаковых юридических форм должны иметь схожий характер содержащихся в них предписаний.

С одной стороны, приведенные выше положения очевидны. С другой стороны, в противоречие с ними вступает сложившаяся в настоящее время практика принятия подзаконных актов: можно проследить противоречия между названиями актов (юридической формой) и их содержанием.

Так, согласно статье 90 Конституции РФ, Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

В науке ведется полемика относительно того, как разрешаются коллизии между нормами указов и нормами распоряжений. Некоторые ученые, например, В.О. Лучин и А.В. Мазуров, придерживаются мнения о том, что в случае возможного возникновения коллизий между указами и распоряжениями необходимо признать приоритет положений указов [4; 21]. Данная позиция основывается на том, что указы, в отличие от распоряжений, имеют нормативный характер.

Необходимо учитывать, что круг вопросов, по которым принимаются указы, не совпадает со сферами, регулируемымися распоряжениями. В настоящее время

не существует акта, который бы разграничивал случаи принятия указов и распоряжений.

Аналогичная ситуация складывается в отношении актов Правительства Российской Федерации. В соответствии со статьей 115 Конституции Российской Федерации, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Согласно части 3 статьи 115 Конституции Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации. При этом, однако, следует отметить, что согласно статье 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации [5].

При поверхностном изучении вопроса может возникнуть представление о том, что название акта, содержащего правовые предписания по определенным вопросам, не имеет какого-либо принципиального значения. Вместе с тем, при построении четкой иерархической системы правовых норм необходимо определить место каждого вида норм, что достигается, как было отмечено выше, во многом благодаря критерию юридической силы акта, закрепляющего правовые нормы. Если говорить о том, что нормы постановлений Правительства Российской Федерации имеют большую юридическую силу (и, как следствие, иерархический приоритет), чем нормы распоряжений Правительства Российской Федерации, то в случае принятия Правительством Российской Федерации по какому-либо оперативному вопросу акта в форме постановления его нормы не впишутся в иерархическую систему норм права, так как займут в ней не свое место.

Данная проблема актуальна и на региональном уровне. Так, например, в Тюменской области высшим должностным лицом является губернатор области. Он, согласно части 1 статьи 43 Устава Тюменской области, в пределах своих полномочий издает нормативные правовые и правовые акты в виде постановлений и распоряжений губернатора области. Указанные акты принимаются по вопросам исключительного ведения области и по вопросам совместно ведения и являются подзаконными, вторичными актами.

Как правило, постановления губернатора конкретизируют и содержат механизмы реализации законов области. Отдельные постановления образуют сложную связь федерального и регионального уровней права, одновременно логически развивая и региональные нормативно-правовые акты (например, постановление Губернатора Тюменской области 5 мая 2011 г. № 91 «О порядке определения денежного содержания государственных гражданских служащих Тюменской области») [6].

Распоряжения губернатора области преимущественно являются индивидуальными актами применения права, то есть не содержат норм права. При этом следует констатировать, что отдельные постановления и распоряжения имеют

смешанный характер и содержат и нормы, и индивидуальные предписания, что затрудняет определение их места в иерархической системе норм права. Например, распоряжение Губернатора Тюменской области от 31 марта 2011 г. № 17-р «Об общественных советниках Губернатора, Вице-Губернатора Тюменской области» содержит как нормативные, так и индивидуальные правовые предписания [7].

Несомненно, отсутствие собственной юридической формы для каждого вида правовых актов (и, соответственно, норм права) влечет неоднозначность их юридической природы, и вслед за этим — трудность определения места нормы, принятой тем или иным органом исполнительной власти (как на федеральном, так и на региональном уровнях).

Все больше в настоящее время в юридической литературе можно встретить высказываний в пользу строгой регламентации вопроса о том, какой орган какие акты вправе принимать, и какому роду вопросов должен быть посвящен тот или иной вид правового акта [8; 4].

На данном этапе развития российской правовой системы мы относим нормы и тех, и других актов на одну иерархическую ступень, именуя их следующим образом: нормы правовых актов (указов, распоряжений) президента Российской Федерации; нормы правовых актов (постановлений, распоряжений) главы субъекта РФ; нормы правовых актов (постановлений, распоряжений) высшего исполнительного органа субъекта РФ и т.п.

Во избежание потенциальной возможности коллизии между нормами актов исполнительных органов власти считаем целесообразным закрепить перечень вопросов, по которым должны издаваться указы и, соответственно, распоряжения.

Выделяя юридическую силу акта, содержащего нормы права, в качестве основного критерия построения иерархической системы норм российского права, следует учитывать, что это далеко не единственный фактор, влияющий на определение места конкретного вида норм права. Иерархическая система правовых норм детерминируется различными факторами, совокупное влияние которых в конечном счете и определяет их место [9; 58]. Руководствуясь лишь одним фактором, построение подобной иерархии не представляется возможным.

Помимо юридической силы нормативного правового акта, которая зависит, в частности, от компетенции органа, его принявшего, и от статуса нормативного правового акта (например, Конституция РФ, федеральный закон, подзаконный нормативный правовой акт регионального или локального уровня), можно выделить следующие факторы, оказывающие влияние на построение иерархической системы норм права:

1) время принятия нормативного правового акта, в котором содержатся нормы (имеется в виду принцип приоритета норм, принятых позднее и регулирующих аналогичную сферу общественных отношений);

2) четкость и определенность регламентации соответствующих отношений (речь идет о принципе приоритета специальных норм над общими).

Отметим, что в юридической литературе можно встретить более широкий перечень факторов, чем приведенный нами. Так, В.А. Толстик выделяет следующие факторы и дает каждому из них исчерпывающее обоснование: степень

непосредственности выражения воли народа; степень общности (абстрактности) норм права; значимость (важность) регулируемых общественных отношений; кодифицированный характер акта; делегирование нормотворческих полномочий; надведомственный характер компетенции (для актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами субъектов РФ); совместное нормотворчество [9; 59].

Также необходимо учитывать, что на иерархическую соподчиненность норм права влияет и предмет регулирования. Следует согласиться с И.А. Стародубцевой, которая, проанализировав положения частей 5 и 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации, приходит к выводу, что эти нормы предусматривают «изменение иерархии актов в зависимости от регулируемых общественных отношений — федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов Конституции Российской Федерации» [10; 63]. По предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов приоритет имеют федеральные нормы, а по предметам ведения субъектов Российской Федерации — региональные правовые нормы.

Таким образом, подводя итог исследования, можно сделать вывод о том, что при построении иерархической системы норм российского права необходимо исходить не из автономного влияния различных факторов, а из их совокупного действия. При этом обозначенные принципы представляют собой лишь теоретическое обоснование установления иерархической системы норм права, и сами по себе не могут выступать в качестве нормативной основы для признания иерархического приоритета между нормами различного уровня. Для воплощения подобной модели на практике необходимо, чтобы соответствующая иерархическая зависимость была установлена в правовой форме.

С этой целью следует принять специальный Закон о нормативных правовых актах, устанавливающий порядок подготовки, экспертной оценки, издания и обнародования нормативных актов, четко определяющий круг вопросов, подлежащих урегулированию исключительно с помощью закона, регламентирующий иерархию нормативных правовых актов, порядок внесения изменений и дополнений, порядок отмены, а также процедуру мониторинга реализации нормативных правовых актов [11; 109].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Самощенко И.С. Иерархия и основные подразделения нормативных актов социалистического государства // Учебные записки ВНИИСЗ. 1968. Вып. 15. С. 3-17.
2. Левченко В.М. Субординация в структуре права (функциональные аспекты). Монография. Рязань, 1990. 176 с.
3. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 15-24.
4. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М., 2000. 303 с.
5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ: с изм. от 28 декабря 2010 г. «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 1.
6. Тюменская область сегодня. 2011. 2 июня.
7. Тюменская область сегодня. 2011. 15 апреля.
8. Лапина М.А. Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию // Российская юстиция. № 1. 2013. С. 4-7.

9. Толстик В.А. Иерархия источников российского права: Монография. Н. Новгород, 2002. 215 с.
10. Стародубцева И.А. Конституционные принципы федерального коллизионного права // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 59-66.
11. Бырдин Е.Н., Новоселова М.А. Совершенствование юридической практики в Российской Федерации // Академический вестник № 2 (8): научно-аналитический журнал. Серия «Право». Тюмень, 2009. С. 107-112.

REFERENCES

1. Samoshchenko, I.S. Hierarchy and the main divisions of the regulations of socialist state. *Uchebnye zapiski VNIISZ — Study records. ASRISL*. 1968. Issue 15. Pp. 3-17. (in Russian).
2. Levchenko, V.M. *Subordinatsiia v strukture prava (funktsional'nye aspekty). Monografiia* [Subordination in the structure of law (functional aspects): Monograph]. Ryazan, 1990. 176 p. (in Russian).
3. Mal'ko, A.V., Gaivoronskaia Ia.V. The theory of legal acts: the need and ways to create. *Gosudarstvo i pravo — State and Law*. 2012. № 2. Pp. 15-24. (in Russian).
4. Luchin, V.O., Mazurov, A.V. *Ukazy Prezidenta RF: osnovnye sotsial'nye i pravovye kharakteristiki* [Presidential Decrees: basic social and legal characteristics]. Moscow, 2000. 303 p. (in Russian).
5. On the Government of the Russian Federation, Federal Constitutional Law from 17 December 1997, № 2-FKZ: rev. 28 December 2010. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collected Legislation of the Russian Federation*. 2011. № 1. Art. 1. (in Russian).
6. *Tiumenskaia oblast' segodnia — Tyumen region today*. 2011. June 2^d. (in Russian).
7. *Tiumenskaia oblast' segodnia — Tyumen region today*. 2011. April 15. (in Russian).
8. Lapina, M.A. Law-making function of executive branch: Suggestions for improvement. *Rossiiskaia iustitsiia — Russian justice*. № 1. 2013. Pp. 4-7. (in Russian).
9. Tolstik, V.A. *Ierarkhiia istochnikov rossiiskogo prava: Monografiia* [The hierarchy of sources of Russian law: monograph]. Nizhny Novgorod, 2002. 215 p. (in Russian).
10. Starodubtseva, I.A. Federal constitutional principles of federal conflicts of law. *Zhurnal rossiiskogo prava — Journal of Russian law*. 2012. № 6. Pp. 59-66. (in Russian).
11. Byrdin, E.N., Novoselova, M.A. Improving the legal practice in the Russian Federation // *Akademicheskii vestnik № 2 (8): nauchno-analiticheskii zhurnal. Seriiia «Pravo»* [Academic Bulletin № 2 (8): analytical science magazine. Series Law]. Tyumen, 2009. Pp. 107-112. (in Russian).

Авторы публикации

Евгений Николаевич Бырдин — доцент кафедры социальных наук Тюменского государственного нефтегазового университета, кандидат юридических наук, доцент

Мария Андреевна Кузнецова — аспирантка кафедры государственно-правовых дисциплин Тюменской государственной академии мировой экономики, управления и права

Authors of the publication

Evgeniy N. Byrdin — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Social Sciences, Tyumen State Oil and Gas University

Maria A. Kuznetsova — Post-graduate student, Department of State-Legal Disciplines, Tyumen State Academy of World Economy, Management and Law