

© Е.Н. БЫРДИН

*Тюменский государственный университет
enbyrdin@rambler.ru*

УДК 340.136

**ФАКТОРЫ, ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ
ИЕРАРХИЮ НОРМ РОССИЙСКОГО ПРАВА**

**THE FACTORS CONTRIBUTING TO THE HIERARCHY
OF RUSSIAN LEGAL NORMS**

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, которые влияют на построение иерархии норм права.

Иерархическая система правовых норм детерминирована различными факторами, 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 факторов автор приходит к выводу, что только совокупное их влияние, в конечном счете, и определяет место нормы права в иерархической системе российского законодательства. Руководствуясь лишь одним фактором, построение подобной иерархии не представляется возможным. При этом рассматриваемые в статье факторы 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.

The current legislation of the Russian Federation is a subject to constant amendments and addenda. That cannot but lead to inconsistencies between certain rules of law. Eliminating such collisions in law is determined by several factors, which influence the building of Russian rules of law hierarchy.

The hierarchical system of legal norms is determined by different factors, which include: the hierarchy of public authorities, the time of a legal act adoption, the importance of public relations regulated, codified nature of the act, etc.

Having analyzed the above-mentioned factors, the author comes to the conclusion that only the cumulative effect determines the place of a rule of law in the hierarchical system of the Russian legislation. The construction of such a hierarchy cannot be based on any one of the factors alone.

The factors analyzed in the article constitute only a theoretical justification for the establishment of a hierarchical system of legal norms and may not act as a regulative framework for the recognition of the priority between the rules of different levels. For the practical realization of the model described, the system described should be introduced into the legislation itself.

*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 этой системе 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.

Главным принципом, 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, обусловлен фактором 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 ст. 90 Конституции Российской Федерации 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, регулируемые 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 совместного 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.

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.

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 [6; 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 [7; 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 [7; 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» [8; 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 [9; 25].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Самощенко И.С. Иерархия и основные подразделения нормативных актов социалистического государства // Уч. зап. ВНИИСЗ. Вып. 15. М., 1968. 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. Лапина М.А. Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 4-7.
7. Толстик В.А. Иерархия источников российского права: монография. Н. Новгород, 2002. 215 с.
8. Стародубцева И.А. Конституционные принципы федерального коллизионного права // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 59-66.
9. Бырдин Е.Н., Воронина Ю.И. К вопросу о коррупциогенных факторах, выявляемых в результате антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 1 (23). С. 20-27.

REFERENCES

1. Samoshchenko, I.S. Hierarchy and the main divisions of the normative acts of the socialist state. *Uch. zap. VNIISZ — Research Notes of All-Union Research Institute of Soviet Legislation*. Vol. 15. Moscow, 1968. Pp. 3-17. (in Russian).
2. Levchenko, V.M. *Subordinatsiia v strukture prava (funktsional'nye aspekty): monografiia* [Subordination in the Structure of the Law (Functional Aspects): a monograph]. Ryazan, 1990. 176 p. (in Russian).
3. Mal'ko, A.V., Gaivoronskaia, Ia.V. Theory of legal acts of the need for and the ways of creating the. *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* [Decrees of the President of the Russian Federation: main social and legal characteristics]. Moscow, 2000. 303 p. (in Russian).
5. Federal Constitutional Law of December 17, 1997 No. 2-FKZ: with amendments, of 28 December 2010 "On the Government of the Russian Federation". *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collected Legislation of the Russian Federation*. 2011. № 1. Art. 1. (in Russian).
6. Lapina, M.A. Legislative function of the executive power: proposals on improvement of the Russian justice. *Rossiiskaia iustitsiia*. 2013. № 1. Pp. 4-7. (in Russian).
7. Tolstik, V.A. *Ierarkhiia istochnikov rossiiskogo prava: monografiia* [Hierarchy of the Sources of Russian Law: a monograph]. Nizhniy Novgorod, 2002. 215 p. (in Russian).
8. Starodubtseva, I.A. Federal constitutional principles of conflicts of law. *Zhurnal rossiiskogo prava — Journal of Russian Law*. 2012. № 6. Pp. 59-66. (in Russian).
9. Byrdin, E.N., Voronina, Iu.I. To the question concerning corruptogenic factors identified in the anti-corruption expertise of normative legal acts. *Iuridicheskaiia nauka i pravookhranitel'naia praktika — Legal Science and Law Enforcement Practice*. 2013. № 1 (23). Pp. 20-27. (in Russian).

Автор публикации

Бырдin Евгений Николаевич — доцент кафедры теории государства и права и международного права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук

Author of the publication

Evgeniy N. Byrdin — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of the Theory of State and Law and International Law, Institute of State and Law, Tyumen State University