

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

И. В. Вахромеев - аспирант кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Нормативный правовой акт - это сложное правовое явление, которое является предметом изучения как общей теории права, так и отдельных отраслей права. Каждая отрасль права представляет собой совокупность многочисленных нормативных правовых актов, среди которых есть и основополагающие, и специализированные акты. Их особенность применительно к сфере управления состоит в том, что посредством издания и реализации нормативных актов исполнительная власть осуществляет свою деятельность, в результате которой властные решения должностных лиц и государственных органов принимают форму особого государственного документа, содержащего нормы права и обеспеченного принудительной силой государства.

В настоящее время в России нет единого определения нормативного правового акта, не принят закон о нормативных правовых актах, а между тем

именно через систему нормативных правовых актов государство в полной мере реализует свои функции. В последнее время много пишут о необходимости принятия специального закона о нормативных правовых актах¹, который бы мог стать базой для точного и четкого построения всей системы российского законодательства и заложить основные принципы, понятия и правила создания нормативных правовых актов.

Толковый словарь В. Даля определяет слово «акт» как всякое сбывшееся действие, а также как бумагу, заключающую в себе постановление, решение, сделку, свидетельство, грамоту, документ, письмо². Словарь русского языка С. И. Ожегова приводит пять значений слова «акт»: в частности, акт - это закон, установление государственных органов или общественных организаций, и акт - это документ, что-либо удостоверяющий³. Согласно Большому толковому словарю русского языка акт -

¹ См.: Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ / С. В. Поленина и др. // Государство и право. 1995. № 3. С. 57; Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманина Т. Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах РФ» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76; Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибуллин А. Г. Закон о нормативных правовых актах - актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 88-94; Юртаева Е. А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 12-23.

² См.: Даль В. Толковый словарь. М., 1989. Т. 1. С. 9.

³ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 21.

это закон, указ, постановление, издаваемые правительством, общественной организацией или должностным лицом⁴. Большой толковый словарь современного русского языка Д. Н. Ушакова характеризует акт как указ, постановление государственного значения, законодательный акт⁵. В юридических энциклопедиях акт – официальный документ, имеющий юридическую силу, синоним понятия правового акта⁶; юридический акт – документ, издаваемый государственным органом, который содержит общенормативные или индивидуально определенные предписания⁷, это общее название нормативных актов и актов индивидуального действия, принимаемых органами государства⁸.

Таким образом, слово «акт» можно толковать как официальный документ, установленный государственным органом, закон, указ, постановление. Понятие «документ» имеет значение деловой бумаги, служащей доказательством чего-либо⁹, подтверждающей какой-либо факт, право на что-либо¹⁰. «Нормативный» происходит от слова «норма» и означает устанавливающий норму, правило¹¹, обычный, признанный обязательным порядок¹². И, наконец, «правовой» обозначает привязанность нормативного акта к сфере права, ведь свои нормы и правила могут быть в различных сферах общественной жизни, в том числе не связанных с правом, например корпоративные нормы и правила, семейные правила. Право – совокупность установленных и охраняемых государственной властью норм и правил, регулирующих отношения людей в обществе. «Правовой» означает основанный на праве, отражающий нормы права¹³.

Некоторые теоретики права используют словосочетание «нормативно-правовой акт»¹⁴, однако оно постепенно уходит в прошлое, уступая место «нормативному правовому акту»¹⁵.

В теории права можно встретить следующие определения понятия нормативного правового акта: это акт правотворческой деятельности компетентных государственных органов, который устанавливает, изменяет или отменяет нормы права¹⁶; как форма права – это официальный документ, изданный компетентным государственным органом в особом порядке, особой процедуре и в строгой форме; как источник права – это заложенное в содержании акта государственно-властное веление¹⁷; это устанавливающие нормы права, вводящие их в действие, изменяющие или отменяющие правила общего поведения¹⁸; как один из видов понятия правового акта – официальный письменный документ, имеющий обязательную силу и рассчитанный на неоднократное применение¹⁹.

Федеральный закон Российской Федерации «Об обязательном экземпляре документов» закрепляет следующие толкования понятий: документ – это материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения (ст. 1); официальный документ – это документ, принятый органом законодательной, исполнительной и судебной власти, носящий обязательный, рекомендательный или информационный характер (ст. 5)²⁰.

⁴ См.: Большой толковый словарь русского языка. СПб., 1998. С. 33.

⁵ См.: Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М., 2007. С. 7.

⁶ См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2006. С. 28.

⁷ См.: Большая юридическая энциклопедия. М., 2005. С. 34.

⁸ См.: Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 29.

⁹ См.: Большой толковый словарь русского языка. С. 210; Даль В. Толковый словарь. С. 459; Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. С. 192.

¹⁰ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 140.

¹¹ См.: Большой толковый словарь русского языка. С. 337; Ожегов С. И. Словарь русского языка.

¹² См.: Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. С. 549.

¹³ Там же. С. 764.

¹⁴ См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2007. С. 388-403; Кулапов В. Л. Понятие формы права. Соотношение формы права и источника права // Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2004. С. 374-390; Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. М., 2005. С. 281; Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 626.

¹⁵ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (ст. 11); Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства Российской Федерации от 13 авг. 1997 г. № 1009 // Российская газета. 1997. 21 авг.; Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ (ст. 353).

¹⁶ См.: Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. С. 281.

¹⁷ См.: Кулапов В. Л. Понятие формы права – С. 374.

¹⁸ См.: Гранат Н. Л., Лазарев В. В. Источники права // Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 2002. С. 175-181.

¹⁹ См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. С. 550.

²⁰ См.: Об обязательном экземпляре документов: федер. закон от 29 дек. 1994 г. № 77-ФЗ // Российская газета. 1995. 17 янв.

А. В. Васильев нормативный правовой акт рассматривает и как форму, и как источник права²¹. Форма и источник права – это то, из чего право «вытекает». Различие между ними состоит в том, что форма права понимается как документальное оформление права, а источник в материальном смысле – это реальные жизненные факторы, благодаря которым появляется и функционирует право. Источник права – это правотворческая деятельность государственных органов или народа. В формальном смысле источник права – это основания для решения конкретных юридических дел, факторы, из которых люди узнают свои права. Нормативный правовой акт – это письменный документ, принятый или утвержденный государственным правотворческим органом, содержащий нормы права, выражающий внешний форму права и являющийся источником права.

Р. З. Лившиц право понимает как нормативно закреплённую справедливость, состоящую в реализации общественного компромисса²². Говоря о соотношении законодательной нормы и нормы органов управления, автор приходит к выводу о том, что провести кардинальные разграничения между законодательством и управлением довольно сложно.

Профессор С. С. Алексеев использует понятие «нормативный юридический акт», что, однако, не меняет сущности данного правового явления, и можно сказать, что данное словосочетание служит синонимом нормативного правового акта. Он полагает, что нормы права в отличие от индивидуальных велений представляют собой правила поведения общего характера, они всегда являются типовыми масштабами, направленными на такую регламентацию, при которой достигаются общность регулирования, единая непрерывно действующая система опосредования общественных отношений, распространяющаяся на всех участников отношений данных видов²³. Автор даёт следующее определение: нормативный юридический акт – «важный элемент механизма правового регулирования, в котором выражаются и закрепляются результаты правотворческой деятельности компетентных органов, нормативные юридические акты обслуживают нормативную основу механизма правового регулиро-

вания, а их функция состоит в том, чтобы обеспечить введение в правовую систему новых юридических норм, их изменение и отмену, а также действие норм права»²⁴.

О направленности акта на установление, изменение или отмену норм права писал профессор А. И. Елистратов, который пользуется понятием «административный акт» по отношению к деятельности административных учреждений. Административный акт, по мнению Елистратова, – это акт управления, направленный на установление, изменение или прекращение конкретных юридических отношений и состояний²⁵. Данное определение административного акта роднит его с современным понятием «нормативный правовой акт» и «актом управления» в административном праве.

Однако в юридической литературе встречается мнение о том, что нормативный правовой акт имеет «установительный» характер, то есть изменить или отменить нормативный акт можно лишь установив новый нормативный акт²⁶. Д. В. Гусев подчеркивает, что легального определения нормативного правового акта не установлено, и толкует нормативный правовой акт через систему признаков, таких как письменная форма, принятие акта уполномоченным лицом, установление нормы права, правотворческий характер нормативного правового акта, который, на взгляд автора, заключается в установлении норм права, а изменение или отмена норм права возможны только другой нормой права, которую надо установить²⁷.

С данной позицией можно не согласиться, так как не всегда изменение или отмена нормы права возможны только другой нормой права, которую также необходимо установить. Например, в тексте нормативного правового акта может содержаться информация о сроке действия нормы, о вступлении нормы в силу с определенной даты или события, об изменении некоторых норм этого же акта с определенной даты²⁸. И такие случаи изменения или прекращения действия нормы права нормативного правового акта не связаны с обязательным установлением новой нормы права. Нормативным Д. В. Гусев считает акт, рассчитанный на неоднократное применение, неограниченное число случаев, неконкретность результата²⁹.

²¹ См.: Васильев А. В. Теория права и государства. М., 2001. С. 45.

²² См.: Лившиц Р. З. Теория права. М., 2001. С. 68.

²³ См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 208.

²⁴ Там же. С. 208.

²⁵ См.: Елистратов А. И. Основы начала административного права. М., 1914. С. 181.

²⁶ См.: Гусев Д. В. Нормативный правовой акт – основной элемент законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 28.

²⁷ Там же. С. 35.

²⁸ См.: О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов : федер. закон от 21 июля 2007 г. № 183-ФЗ (ст. 20) // Российская газета. 2007. 25 июля ; Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Российская газета. 2002. 5 июня ; Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ (ст. 168) // Российская газета. 1996. 27 янв.

²⁹ См.: Гусев Д. В. Нормативный правовой акт – основной элемент законодательства. С. 37.

С этим положением также можно поспорить, так как норма права, хотя и является универсальной, абстрактной, рассчитанной на многократное использование многими субъектами права, все же имеет свою конкретную цель и направленность, и даже конкретизируясь другими нормами права, она создает определенные рамки поведения, возможность неоднократного применения предписания, сохранение действия предписания независимо от исполнения и направленность на конкретный результат, пусть и выраженный в общих чертах.

Д. В. Гусев включает в состав законодательства указы (постановления) высших должностных лиц субъектов Российской Федерации³⁰, а также решения судебных органов о признании нормативного правового акта недействующим³¹.

Существует мнение, согласно которому нормативный правовой акт можно определить либо как закон, либо как подзаконный нормативный правовой акт. В частности, М. Г. Потапов считает, что нормативный правовой акт – это закон и (или) подзаконный правовой акт, посредством которых регулируются определенные виды и уровни общественных отношений³².

Данная позиция также спорна, так как направленность науки имеет целью выработку именно единого понятия нормативного правового акта, закрепление этого понятия в законе. Разделять же понятие нормативного правового акта по его видам – значит усложнять общее понимание понятия нормативного правового акта.

Рассматривая конкретные особенности нормативного правового акта в сфере управления, следует отметить, что законодательство – это сфера общего, а управление – сфера конкретного. В данной ситуации, учитывая взаимосвязь сферы управления и сферы законодательства, возможны два варианта:

1) управление как составная часть системы законодательства – это осуществление управленческих действий в конкретной узкой сфере общественных отношений, так как законодательство дает лишь общую концепцию, которая реализуется в полной мере исполнительной властью;

2) законодательство как система нормативных правовых актов – это составная часть системы управления, т. е. непосредственное издание управленческим органом нормативного правового акта. Осуществляя управление, исполнительный орган

использует метод издания, принятия нормативного правового акта.

Таким образом, элемент непосредственного управления в деятельности законодательного органа невелик. Законы детально не регулируют общественные отношения, а лишь создают правовую базу для конкретизации норм права. Однако элемент управления в деятельности исполнительных органов власти значителен при весьма ограниченном элементе нормотворчества. В отличие от закона нормативный правовой акт органа управления всегда подзаконен, как правило, более конкретизирован, «более подвижен» из-за упрощенной процедуры принятия.

Согласно концепции профессора А. И. Елистратова, административный акт, а в современном понимании это понятие подзаконного нормативного правового акта министерств и ведомств, должностных лиц, вызывает юридическое последствие, относится к сфере публичного права, имеет государственный характер, так как в нем выражается воля должностного лица или соглашение должностных лиц, и в отличие от закона у административного акта более конкретная направленность, а у закона – общая³³. От юрисдикционного акта административный акт отличается тем, что направлен на создание новых юридических отношений или состояний, а первый имеет своим предметом распознавание и оценку уже имеющихся фактов.

В науке административного права широко используется понятие правовых актов управления как формы реализации функций исполнительной власти. Одной из таких форм является издание нормативных правовых актов. Правовые акты управления, пишет А. П. Корнев, – это объективированное выражение правовой формы деятельности субъектов государственного управления, имеющее властный характер, односторонний порядок принятия, устанавливающее обязательные правила поведения, абстрактное или же конкретное содержание³⁴.

Можно утверждать, что административный акт устанавливает, изменяет или прекращает конкретные правоотношения. Административный правовой акт направлен на установление, прекращение или изменение конкретных правоотношений и своим содержанием может иметь огромное множество видов правоотношений из сферы действия исполнительной власти.

³⁰ См.: Гусев Д. В. Нормативный правовой акт – основной элемент законодательства. С. 74-75.

³¹ Там же. С. 85.

³² См.: Потапов М. Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъекта Федерации [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2001. № 12. Доступ из СПС «Гарант».

³³ См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права. С. 184.

³⁴ См.: Корнев А. П. Административное право России. М., 2000. С. 193.

Говоря о нормативном правовом акте в сфере административного права, необходимо, прежде всего, рассматривать нормативный правовой акт управления как одну из административно-правовых форм реализации исполнительной власти³⁵.

Однако одновременно с этим нормативный правовой акт является также источником права. Источник права – это внешняя форма объективизации правовой нормы, причем только объективированная норма (в определенной форме) становится общеобязательной правовой нормой, реализация которой обеспечивается средствами государственного воздействия³⁶.

Полагаем, что в настоящее время не только письменная форма объективирования нормы права становится общеобязательной. В эпоху становления информационного общества многие люди узнают о нормах права из СМИ, Интернета, не раскрывая «Российской газеты», «Собрания законодательства Российской Федерации». Если обращение (публичное выступление, интервью, интерактивное общение) Президента Российской Федерации, губернатора области, края, президента республики в составе Российской Федерации содержит прямые указания на изменения в законодательстве, на планируемые действия власти, то оно воспринимается большинством граждан как новое правило, новый порядок общественных отношений. При этом многие даже не читают опубликованных текстов новых нормативных актов. Указы Президента или губернатора облачаются в строгую письменную форму, оформляются в соответствии с требованиями юридической техники, однако реально они действуют, уже даже не имея такой формы, находясь в электронной форме в справочных правовых системах, в ресурсах сети Интернет, на страницах газет и журналов.

И. М. Машаров считает, что легально не определены основы административного нормотворчества, законодательно не установлены полномочия исполнительных и административных органов по изданию и принятию нормативных правовых актов³⁷. Не определены система и виды таких актов, порядок их подготовки, издания (принятия), опубликования, введения в действие и прекращения действия. Непонятно, по каким критериям отграничи-

вать нормативные и ненормативные (индивидуальные) правовые акты административных органов. На федеральном уровне отсутствует закон или подзаконный правовой акт, регламентирующий наиболее общие правила и процедуры издания административными органами индивидуальных административно-правовых актов.

Однако, ссылаясь на постановление Правительства от 13 августа 1997 г. № 1009, можно утверждать, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (далее – нормативные правовые акты) издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции³⁸. А в статьях 2-9 вышеназванных Правил приводятся существенные характеристики нормативного правового акта федеральных органов исполнительной власти.

Несомненно, содержащиеся в данном постановлении положения не дают точных и емких определений, однако содержат набор признаков, правил создания и принятия нормативных правовых актов.

На региональном уровне в Российской Федерации субъектами принимаются специальные законы о нормативных правовых актах, которые призваны упорядочить процедуру принятия, опубликования нормативных правовых актов, а также закрепить требования, предъявляемые к нормативному правовому акту.

В Омской области предприняты отдельные попытки выработки единого понятия нормативного правового акта губернатора Омской области³⁹. Нормативный правовой акт – письменный, официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение и отмену правовых норм, т. е. общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанный на многократное применение⁴⁰. Губернатор Омской области принимает нормативные

³⁵ См.: Козлов Ю. М. Административное право. М., 2007. С. 369-407.

³⁶ См.: Зивс С. Л. Источники права. М., 1981. С. 9-10.

³⁷ См.: Машаров И. М. К вопросу о кодификации правовых норм, регулирующих административно-публичную деятельность. Киров, 2005. С. 87-98.

³⁸ См.: Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 13 авг. 1997 г. № 1009 (ст. 1) // Российская газета. 1997. 21 авг.

³⁹ См.: Разработка правовых актов губернатора Омской области : учеб.-практ. пособие / под ред. А. И. Голушко. Омск, 2002. С. 6.

⁴⁰ Там же. С. 6.

правовые акты в форме указа, а индивидуальные правовые акты – в форме распоряжения. Указ губернатора Омской области – это нормативный правовой акт, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, рассчитанный на неоднократное применение, адресованный заранее не определенному кругу лиц⁴¹. При этом ничего не говорится в определении о таких признаках, как территория действия (Омская область), подзаконный характер акта, непротиворечие акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента, нормативным правовым актам Правительства, министерств и ведомств, Уставу Омской области, законам Омской области.

Согласно п. 1 ст. 3 Закона Омской области «О нормативных правовых актах Омской области» № 409-ОЗ нормативными правовыми актами Омской области являются принятые (изданные) в определенных Уставом (Основным Законом) Омской области, федеральным законом форме и порядке акты уполномоченных на то органов государственной власти Омской области, устанавливающие правовые нормы (общие правила поведения), обязательные для персонально не определенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актами⁴².

Детальные требования оформления, предъявляемые к нормативному правовому акту, содержатся в Указе губернатора Омской области от 8 мая 2003 г. № 82 «О правилах подготовки проектов правовых актов»⁴³.

По причине отсутствия в Российской Федерации федерального закона о нормативных правовых актах, в котором были бы закреплены общие принципы и понятия, во многих субъектах Российской Федерации были приняты региональные законы о нормативных правовых актах. Данный про-

цесс может привести к тому, что при появлении общего федерального закона региональным законодателям предстоит проделать еще одну работу по приведению в соответствие ранее принятых законов новому федеральному⁴⁴.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что источниками права вообще и административного права в частности являются не только законы, но и огромный массив подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых различными органами исполнительной власти, подзаконные нормативные правовые акты органов местного самоуправления⁴⁵, акты судебного нормоконтроля⁴⁶. Кроме того, нормативные правовые акты принимаются на основании не только Конституции, конституционных и федеральных законов, но, прежде всего, норм и принципов международного права согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации.

Подзаконные нормативные правовые акты служат более точными регуляторами общественных отношений, их действие уже более конкретно, несмотря на персональную неопределенность адресата. Акты судебного нормоконтроля включаются в систему нормативных правовых актов благодаря своей особой функции контроля законности нормативных правовых актов. В силу того, что по определению нормативный правовой акт создает, изменяет или отменяет правовые нормы, суд своим решением может отменить норму права, тем самым косвенно принять участие в процессе нормотворчества. Суд устраняет дефектные нормы права и возможные коллизии и, следовательно, активно участвует в процессе создания нормативных правовых актов⁴⁷. Однако суд не в силах контролировать и проверять все принимаемые нормативные правовые акты из-за их огромного числа, а «включается» в процесс уже после обнаружения коллизии в нормативном правовом акте.

⁴¹ См.: Разработка правовых актов губернатора Омской области. С. 7.

⁴² См.: О нормативных правовых актах Омской области : Закон Омской области от 21 нояб. 2002 г. № 409-ОЗ // Омский вестник. 2002. 29 нояб.

⁴³ См.: Омская правда. 2003. 21 мая.

⁴⁴ См.: О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области : Закон Брянской области от 23 окт. 1997 г. // Брянские известия. 1997. 18 нояб. ; О нормативных правовых актах Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 25 дек. 2006 г. № 80-ОЗ // Ведомости. 2007. 5 янв. ; О нормативных правовых актах Омской области : Закон Омской области от 21 нояб. 2002 г. № 409-ОЗ ; О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 12 авг. 1996 г. № 42-з // Советская Башкирия. 1996. 27 авг. ; О нормативных правовых актах Республики Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 г. № 1415-X // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1993 г. ; О нормативных правовых актах Республики Хакасия : Закон Республики Хакасия от 5 дек. 2005 г. № 87-ЗРХ // Вестник Хакасии. 2005. 9 дек. ; О нормативных правовых актах Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 28 нояб. 2003 г. // Таймыр. 2003. 12 дек.

⁴⁵ См.: Яценко В. Н. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления [Электронный ресурс] // Вестник Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа. 2005. № 5. Доступ из СПС «Гарант».

⁴⁶ См.: Бурков А. Л. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права : автореф. . дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 1999. С. 7 ; Яценко В. Н. Судебный контроль нормативных актов // Государство и право. 2005. № 11. С. 22-29.

⁴⁷ См.: Яценко В. Н. Судебный контроль нормативных актов. С. 29.

В связи с этим в проект закона о нормативных правовых актах целесообразно ввести понятие подзаконного нормативного правового акта, систему таких актов и их классификацию, а также отразить в нормах закона особую роль судебных актов, вносящих изменение или же отменяющих нормативные правовые акты.

Именно подзаконные нормативные правовые акты составляют нормативную основу административно-публичной деятельности государства в лице его органов и должностных лиц.

Проблема определения понятия нормативного правового акта состоит в том, что краткое и емкое определение неизбежно потребует более широкого толкования, которое мог бы дать Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации или же иной государственный орган. Обширное и массивное определение с включением в него множества признаков и отличительных особенностей сложно в целостном восприятии, запоминании для правоприменителя, тем более для рядовых граждан.

Форма выражения текста нормативного правового акта также должна быть отражена в тексте закона о нормативных правовых актах с учетом всех последних тенденций развития науки и техники. Несомненно, что основной будет письменная документальная форма выражения нормативного правового акта с присущими ей реквизитами и особенностями. Однако с наступлением эпохи информационного общества все чаще нормативный правовой акт приобретает цифровую электронную форму, сохраняя при этом самое главное – содержание. Развитие распространения нормативных правовых актов именно в цифровой форме – это новый шаг на пути к увеличению скорости документооборота и повышению эффективности государственного управления.

Применительно к сфере государственного уп-

равления можно дать следующее определение нормативного правового акта управления – это основанное на законе общеобязательное правило поведения, рассчитанное на многократное использование, представляющее собой формализацию государственной воли, создающее, изменяющее или прекращающее правовые отношения и обеспеченное принудительной силой государства. Данное правило изначально имеет строгую письменную форму с соблюдением всех реквизитов и технических требований, подписей, печатей и прочих атрибутов. Однако впоследствии, попадая в информационное пространство, это правило меняет свою внешнюю форму (переходит в цифровой вид), сохраняя при этом свое подлинное содержание. Тем самым в настоящее время нормативный правовой акт как информационный источник о норме права может иметь множество внешних форм своего выражения, оставаясь неизменным по содержанию.

Нормативный правовой акт создает, изменяет и отменяет уже действующие нормы права. Задача науки административного права состоит в том, чтобы выработать определенную модель, шаблон, образец для многих актов управления. Цель нормативного правового акта управления заключается в воздействии управляющего субъекта на управляемый для получения запланированного результата. И здесь мы видим уже более тесное взаимодействие между субъектами правового регулирования. Законодатель зачастую отдален от получателя норм и правил, он лишь создает общие рамки, очерчивает границы, «показывает путь новой норме».

Административный орган, осуществляющий непосредственное управление определенной сферой общественных отношений, уже конкретизирует «общую» норму, заставляет ее действовать, контролирует ее исполнение, при этом сам использует механизм создания новых правовых норм.