

МЕМЛЕКЕТ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТАРИХЫ ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.136 (574)

Теоретико-правовые аспекты понятия и юридической природы нормативных правовых актов

Ахметова Н.С., Кордас И.А.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада нормативтік құқықтық актілердің заңдық табиғаты және теоретикалық-құқықтық аспектілердің түсінігі, олардың түрлері, сонымен қатар Қазақстан Республикасындағы құқықтық жүйелерді қалыптастыруға әсері мен актілерді іріктеу сипатын жүйелендіру қарастырылады. Нормативтік құқықтық актілердің негізгі арнайы сипаты көрсетіліп, қарастырылады. Авторлар нормативтік құқықтық актілердің белгілері және олардың түрлеріне сипаттама бере отырып, заңдар жинағын жариялану тәртібі мен жүйелендіруді түйіндеп анықтауға әсерін көрсетеді.

The given article concerns the concept of the legal-theoretical aspects and legal nature of the regulatory legal acts, their types and on the formation legal systems in RK, and also systematized criteria of acts processing. The main important features of regulatory legal acts consider and select, reveal signs of regulatory legal acts and their aspectual characteristic, presenting to the content and ordering the publications code of laws.

Правовой науке известен целый комплекс различных источников права, которые могут служить способом внешнего существования нормативно-правового предписания. В процессе своего развития человечество для воплощения нормы права в пригодную для регулирования форму использовало и государственно-властное санкционирование обычаев, и судебный прецедент, и положения соглашений, и религиозные нормы. Однако, в конце концов, в большинстве стран в качестве основного средства придания норме права определенной, санкционированной государством формы стали использоваться нормативно-правовые акты. В современном мире нормативно-правовые акты являются самой распространенной формой выражения правовых норм.

В юридической литературе нормативному правовому акту дается определение в различных вариациях. Довольно типичными, при этом отражающими сложившееся представление о нормативном правовом акте на современном этапе являются следующие: нормативный акт — это имеющий формальный характер государственно-правовой документ, в котором в письменной форме выражено решение уполномоченного органа правотворчества (или по его поручению общественной организацией) об установлении, изменении или отмене правовых норм, и который должен быть официально, в установленном порядке оформлен для использования, т.е. это властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права (закон, кодекс, постановление, инструкция и др.) [1; 19].

Нередко используется это понятие и в «узком», собственном смысле, как «письменное литературное произведение», «один из подвидов официально-делового произведения наряду с другими актами-документами, имеющими юридическое значение», когда надо было обозначать его принадлежность к законотворческой стилистике. Часто в узком значении он употребляется и как закон, исходящий от государства. Юридически же это положение выглядит весьма некорректно, поскольку отождествление закона с другими нормативными правовыми актами вносит путаницу в различные формы (источники) права, снижает эффективность их применения.

Наконец, можно привести выдержки из Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах»: Нормативный правовой акт — письменный официальный документ

установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий или приостанавливающий их действие [2]. Здесь термин «нормативный акт» употребляется в широком смысле — для обозначения любых источников права. В этом плане говорится о законах (Конституции, конституционном законе, обычном законе, актах республиканского референдума, указах Президента, имеющих силу закона) и подзаконных актах. Другими словами, в понятие нормативного правового акта, в буквальном смысле слова, входят акты органов разного уровня: от высших органов власти и управления до местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, администрации предприятий, учреждений и организаций.

Однако главное при определении понятия нормативного акта состоит в том, чтобы правильно понять юридическую природу, основной смысл, содержание того, что называется нормативным правовым актом, и, следовательно, необходимо выделить и рассмотреть хотя бы его основные специфические черты.

Представляется естественным начать анализ юридической природы, сущности нормативного правового акта с его характерной черты, которая отличает его от социальных норм и всех иных правовых актов, в частности, правоприменительных, носящих «индивидуально-определенный» характер. Эти признаки заключаются в следующем: все без исключения нормативные правовые акты являются «государственными» по своему характеру, содержащие нормы права. Государственная воля видна во всех случаях — когда они разрабатываются, издаются, видоизменяются органами государства. Прежде всего, они направлены на «наступление» уголовных, гражданских, трудовых, семейных и иных правовых последствий. Кстати, именно такие акты и являются основными источниками права в Республике Казахстан, в других странах СНГ и европейских государствах.

Термин «нормативный» означает все то, что представляет собой необходимый предел или меру юридического характера, которым руководствуются субъекты в правовых отношениях. Данный термин воплощает в себе предел нормативной достаточности, что характеризует во многом эффективность действия законов. Правильная «дозировка» юридического содержания напрямую связана со стабильностью, надежностью, авторитетностью, исполнимостью правовых актов. В правовой лексике этот термин употребляется в следующих словосочетаниях: «правовая норма», «юридическая норма», «нормативный акт» и ряде иных, которые, как правило, соответствуют своему назначению и требованиям Конституции [3].

В то же время работа по определению нормативности правовых актов представляет известные трудности, поскольку правотворческая практика не разграничивает четко формы нормативных и ненормативных актов (за исключением закона). Единые, бесспорные, пригодные на все случаи жизни критерии нормативности юридической наукой еще пока не выработаны. Требуют дальнейшего изучения принципы отграничения нормативных предписаний от ненормативных предписаний общего характера, для которых характерен такой признак, как отсутствие в предписании четко определенного адресата. Само отсутствие в предписании указания об индивидуально-определенном адресате, к которому обращено требование юридической нормы, хотя и является широко признанным критерием нормативности, также не всегда выдерживает проверку практикой. Недостаточно ясны природа и отличительные черты содержащихся в актах правовых дефиниций, норм-принципов.

Вопросы определения нормативности правовых предписаний и выработки наиболее удачных форм ее выражения в текстах актов заслуживают внимания ученых-юристов, поскольку в этом заключается сложность работы по систематизации законодательства и научной обоснованности понятий нормативного правового акта и нормы права.

В юридической литературе отмечается, что систематизации подлежат лишь имеющие нормативное значение законодательные акты и решения правительства. Как показала практика подготовки и издания Свода действующего законодательства Казахстана, безошибочно определить нормативность закона и другого законодательного акта (конституционного закона, указа, кодекса, закона) не представляет трудности, поскольку они всегда нормативны. Что же касается указов Президента Республики Казахстан, то они могут быть как нормативными, так и ненормативными (индивидуальными, оперативными, организационными). Особую трудность представляет определение нормативности решений Правительства, в которых содержится множество предписаний типа: «установить», «распространить», «передать», «рассмотреть», «принять меры», «принять участие», «обеспечить», «разрешить», «поручить», «рекомендовать» и др. Эти же слова в решениях Правительства

даются также во множественном числе, например, «передавать», «принимать меры», «принимать участие», «обеспечивать» и др.

Общий характер правовой нормы вытекает из того, что норма — это регулятор общественных отношений, она образует меру, масштаб, правила для развития общественных отношений, взятых с какой-то стороны, в той или иной плоскости, без учета всех других сторон этих отношений. Если брать материальную подоплеку появления норм права, то они потому и возникают, что на известной ступени развития общества появляется потребность охватить общим правилом производство, распределение, обмен продуктов, позаботиться о том, чтобы индивид подчинился общим условиям такого производства и обмена. Это правило, вначале выражающееся в обычае, становится затем законом.

В условиях современного развития права происходит изменение содержания нормативности. В структуре права возрастает число обобщающих положений, которые лишены признаков норм в традиционном их понимании, но и они представляют собой органические частицы правовой системы в целом, выражают ее нормативность [1; 22].

Это относится, в частности, к таким используемым в правовых актах положениям, как нормы-принципы, отправные начала правового регулирования, нормы-определения. Они являются нормами права, служат необходимым компонентом правового регулирования. Такой же характер носят предписания о правовом статусе органа, организации, учреждения, устанавливающие систему органов государства, административно-территориальное деление, правовое положение граждан, а также вспомогательные нормы о юридическом движении нормативных актов: принятии, изменении, дополнении, признании утратившими силу. К их числу примыкают акты и их части, которые носят в значительной мере технический характер, в частности, генеральные планы развития городов Казахстана и схемы районной планировки.

Часто в правительственные решения включаются предписания организационно-оперативного характера в виде указаний, например, об осуществлении контроля, нормы-задания, рекомендации и т.д.

Большие трудности представляет «относимость» тех или иных предписаний по вопросам заготовительной деятельности к нормативным. Не случайно, в ранее изданных томах собрания действующего законодательства и Свода законов Казахской ССР встречается множество ненормативных предписаний, и они не должны были бы систематизироваться. Однако удельный вес таких предписаний достаточно велик, исключение из текста актов привело бы к нарушению стройности актов в целом, а качество таких собраний в значительной степени снизилось бы. Поэтому при подготовке и издании будущего Свода законов Республики Казахстан, различного рода сборников законодательства должны приниматься во внимание целесообразность включения упомянутых выше предписаний [1; 23].

В республике впервые в правотворчестве закреплена в Конституции (п.1 ст.4) система правовых актов, которая, с точки зрения законодателя, составляет действующее право Казахстана [4].

В марте 1997 г. Конституционным советом Республики Казахстан (в связи с обращением Президента Республики Казахстан об официальном толковании отдельных норм Конституции) было дано толкование п. 1 ст. 4 Конституции в части того, что следует относить к иным нормативным актам. В своем Постановлении Конституционный совет записал, что «в соответствии с указанным пунктом данной статьи Конституции к иным нормативным правовым актам относятся следующие акты, содержащие нормы права: акты, принятые на республиканском референдуме, изданные Президентом Республики в 1995, 1996 гг., указы, имеющие силу законов, в том числе конституционных, а также указы, имеющие силу законов, принятые в соответствии с п. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан, указы Президента, постановления Парламента, его палат и Правительства Республики, акты министерств и государственных комитетов, центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства Республики Казахстан, а также ведомств, осуществляющих в соответствии со ст.ст. 23 и 24 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Конституционного закона, «О Правительстве Республики Казахстан» межотраслевую координацию, иные исполнительные и распорядительные функции, специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, решения местных представительных и исполнительных органов, решения органов местного самоуправления, а также акты, издание которых предусматривается законодательством» [5].

Нормативные правовые акты подразделяются по юридической силе на законодательные акты (Конституция, конституционный закон, кодекс, закон, указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона или закона, постановления Парламента, постановления Мажилиса, постановления Сената) и подзаконные акты (все иные, не являющиеся законодательными актами). Ведущее место в системе нормативных правовых актов занимают законы, которые «исходят» от высшего представи-

тельного органа, осуществляющего законодательные функции (Парламента), а также республиканского референдума и Президента РК.

Текущее законодательство в любом демократическом правовом государстве базируется на Конституции как базовом источнике права. Нормы Конституции могут конкретизироваться текущим законодательством, но текущее законодательство не должно выходить за рамки Конституции и изменять содержание конституционных предписаний. Поэтому если продолжают действовать законы, принятые до новой Конституции, которые в какой-то части пришли в противоречие с ее нормами, они должны быть приведены в соответствие с Конституцией.

Издание законов в Республике Казахстан, как и в ряде зарубежных стран, осуществляется не одним Парламентом. Такое положение вряд ли стимулирует повышение роли главного законодательного органа, а наоборот, приведет к чрезмерному усилению роли Президента в области законодательной деятельности. Еще в свое время Монтескье в своем сочинении «О духе законов» отметил, что «все погибло бы, если бы в одном и том же лице, в одном учреждении были соединены все три власти: законодательная, исполнительная и судебная, то есть если бы они сами создавали законы, приводили в исполнение общеобязательные постановления и судили преступления или тяжбы частных лиц» [6; 290,291].

В самом общем плане нормативные правовые акты можно разделить на три большие группы: законы, подзаконные акты, ратифицированные международно-правовые пакты. Их различие проводится, прежде всего, по функциям и полномочиям субъекта, принимающего акт; характеру и объему регулируемых общественных отношений. Вполне объясним и производный от них, сугубо нормативно-правовой критерий. Он отражает место акта в правовой системе, его форму и признаки, типичные нормы, предписания, положения, наконец, юридическую силу, как суммарный показатель его соотношения с другими правовыми актами [1; 26,27].

Важно также отметить, что в условиях всевозрастающего сотрудничества между государствами развитие правовых систем нельзя ограничивать национально-государственными рамками. Сильное воздействие на них оказывает внешняя правовая среда, причем нынче преобладает акцент на сближение правовых систем различных государств.

Существует несколько институционально-юридических каналов влияния: а) модельные законодательные акты; б) международно-правовые принципы и нормативные документы; в) международные договоры и соглашения; г) иностранное законодательство, его отрасли и отдельные правовые акты [1; 27].

Придавая значение идее права и конституционализма, важно подчеркнуть значение общепризнанных определенным сообществом государств «модельных» нормативно-правовых источников. Например, это модельные акты о согласованных принципах регулирования гражданства, информационного обмена, таможенного дела, экологической безопасности в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

В других же случаях модельные акты имеют сугубо научно-доктринальный характер. Таков, в частности, базовый международный налоговый кодекс, разработанный в 1992 г. исследователями из Гарвардского университета.

Модельные акты способствуют формированию однородных правовых массивов в точках их наибольшего сближения.

Существенным образом влияют на национальные правовые системы принципы и документы международного права — декларации, конвенции, пакты, причем влияние непосредственно распространяется на содержание многих «национальных» актов, действующих в разных сферах регулирования (например, это общепринятые правила Генерального соглашения о тарифах и торговле). А ратифицированные международные договоры прямо врастают «в правовую ткань» государства.

Становится все более ощутимым и влияние международного и иностранного права на законодательство Республики Казахстан. При этом «иностранное» законодательство по-разному воздействует на национальные правовые системы. Степень его восприятия определяется, безусловно, их принадлежностью к разным системам права — романо-германской (континентальной), англосаксонской и т.д. Сходство правовых институтов и актов нарастает, причем не всегда органически.

Стремление к «подражанию» иногда ведет к активному заимствованию чужих идей, норм и институтов права (конституционных — из Франции, гражданско-правовых — из Голландии, самоуправления — из Венгрии) и механическому перенесению их в казахстанскую правовую систему.

«Чужеродность» методов регулирования обнаруживается не сразу, но вред подобного нужно предвидеть как самим законодателям, так и специалистам, юристам и экспертам. Ощущается неодинаковое влияние внешней правовой среды на разные элементы казахстанской правовой системы. Законы чаще этому подвержены, подзаконные акты — реже, но и среди них можно обнаружить «правовых близнецов». Например, акты о самороспуске Верховного Совета и местных Советов в Казахстане и об увеличении объема прав Президента схожи с аналогичными российскими актами.

В системе законодательства различные виды нормативных правовых актов занимают строго определенное место, сохраняя незыблемой иерархическую связь, установленную и гарантированную Конституцией в соответствии с принципами верховенства закона требованиям законности. Точное выявление признаков нормативности правовых актов и их видовых характеристик оказывает влияние на определение систематизационных критериев, предъявляемых к содержанию и порядку издания собраний (сводов) законов. Представляется возможным указать на следующие его критерии.

Прежде всего следует исходить из того, что предметом систематизируемых сборников (сводов) законов являются нормативные правовые акты, т.е. те, которые содержат нормы права, рассчитаны на регулирование вида общественных отношений, устанавливают общее правило поведения, адресованы не отдельному лицу, а кругу лиц, действие которых не исчерпывается исполнением, а рассчитано на неограниченное число случаев.

Логически верным, на наш взгляд, будет включить в собрание (свод) акты разного характера: 1) акты, как по форме, так и по содержанию полностью соответствующие современному уровню законодательства; 2) действующие акты, которые в принципе отвечают требованиям жизни, общественной практике, но нуждаются в тех или иных коррективах; 3) укрупненные акты; 4) кодификационные акты (кодексы, положения, правила, регламент, инструкция) и новые акты, устраняющие пробелы в законодательстве, регулирующие те сферы общественных отношений, которые еще недостаточно регламентированы правовыми средствами.

Признак нормативности предопределяет правило невключения в собрания (своды) законов актов по тем вопросам, регулирование которых впоследствии было передано в компетенцию центральных органов власти и управления либо в компетенцию местных представительных и исполнительных органов. При решении этого вопроса имеется в виду то обстоятельство, что включение таких актов крайне осложнило бы возможность пользования ими, поскольку органы власти и управления, на решение которых переданы данные вопросы, могут вносить и вносят различные изменения в регулирование соответствующих общественных отношений. Если такого рода акты помещались бы в сборники, то они не были бы достоверными источниками информации о действующем механизме правового регулирования. К тому же это правило интерпретируется, прежде всего, тем, что соответствующие ведомства издадут специальные сборники, в которых лица и органы, интересующиеся этими вопросами, найдут необходимые им данные.

Нормативность предопределяет также невключение в собрания (своды) так называемых подвижных актов, т.е. актов, подвергающихся частым изменениям (устанавливающих розничные и оптовые цены, стандарты, тарифы, штатную численность), а также актов, помещение которых в собрание попросту нецелесообразно в силу того, что они касаются конкретных вопросов (административно-территориальное деление, наименование и переименование населенных пунктов, предприятий, учреждений, железнодорожных станций и т.д.). Это объясняется тем, что такие акты в силу самого характера вопроса касаются частных, конкретных проблем, не имеющих отношения к основной массе субъектов права.

В собрание не должны включаться и такие акты, которые носят нормативно-вспомогательный характер. К их числу относятся акты, предусматривающие отмену ранее изданных актов, формулирующие новую редакцию ранее принятых актов и их частей. Они исключаются по мотивам нецелесообразности, поскольку не вносят ничего нового в правовое регулирование, имеют лишь технико-юридическое значение. Такие акты для подавляющего большинства государственных органов, а также для граждан и общественных организаций не представляют интереса и поэтому их помещение в собрание лишь перегрузит его несущественными материалами.

Таким образом, всякое социально-научное познание, как известно, претендующее на достоверное объяснение исследуемых явлений, с необходимостью приводит к постановке проблемы сущности. Не является исключением из этого правила и теория права, ибо категория сущности дает универсальную, объективную характеристику нормативным правовым актам. Она занимает ведущее положение в теории права, так как позволяет адекватно раскрыть социально-политическое и нормативно-

правовое содержание различных видов актов (Конституции, законов, указов, постановлений и т.д.), их соотношение, роль и место в системе казахстанского законодательства, выступает методологической основой познания иных категорий и имеет серьезный мировоззренческий смысл. Существенно возрастает как политическое, так и практическое значение данной проблемы в связи с радикальным обновлением действующего законодательства и разработкой проектов новых актов.

Список литературы

1. Табанов С.А. Систематизация как важнейшая форма совершенствования законодательства: теория и практика Республики Казахстан: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Алматы, 1999. — 41 с.
2. О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. (в действующей редакции) // Ведомости Парламента РК. — 1998. — № 2,3.
3. Черняков А.А. Нормы конституционного права: к вопросу о понятии // Мысль. — 1997. — № 6. — С. 16.
4. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. // Казахстанская правда. — 1995. — 5 сент.
5. Постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» // akimvko.gov.kz
6. Монтескье Ш.Л. О духе законов // Избр. произведения. — М., 1955. — 463 с.

ӘОЖ 342.5

Мемлекет табиғатын зерттеуге жаңаша көзқарастар

Ахметова Н.С., Байжанова К.Т.

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

В статье рассматриваются различные подходы в понимании и определении государства, его природы и сущности. Проведен глубокий анализ известных и широко распространенных в юридической литературе теорий происхождения и сущности государства, а также подходов и точек зрения различных правовых школ, в частности юридического и социологического позитивизма, и дана им оценка с позиции современности. Особое внимание уделено новым подходам на происхождение, сущность и природу государства с учетом современного уровня развития юридической науки.

This article considers different approaches to understanding and definition of the state, its nature and essence. There is a deep analysis of well-known and widespread in juridical literature of theory of origin and nature of the state, as well as the different attitudes and points of view of various law schools, in particular, juridical and sociological positivism, and also there is appraisal from the position of contemporaneity. Particular attention is paid to new approaches to the origin, essence and nature of the state taken into account the contemporary level of development of juridical science.

Қоғамдық ғылымның кез келген мәселесін қарастыру барысында көптеген ұсақ-түйек сұрақтар мен әртүрлі жан-жақты көзқарастар арасынан қажеттісін іріктеп алу үшін негізгі тарихи байланысты білген абзал — «кез келген сұраққа белгілі құбылыстардың қалай жүзеге асқаны тұрғысынан және оның дамуы тұрғысынан қарап, құбылыстың неге айналғанын білуге болады» [1; 7].

Мемлекет мәселелерін зерттеушілер арасында мемлекеттің пайда болу процесіне қатысты бірлік тұрмақ, қауымдастық та жоқ. Мемлекеттің шығу тегіне қатысты жалпы түсініктермен қатар, кейде тіпті кереғар көзқарастар да кездеседі. Кейбіреулердің мемлекеттің пайда болуын терең және жан-жақты түсінуге қажетті фактілерді саналы түрде бұрмалайтындығы да рас. Осыған байланысты ХХ ғасырдың басында көрнекті мемлекет танушы Л.Гумплович былай деп жазады: «Егер мемлекет түсінігі саяси бағыттарды көрсетуге, саяси бағдарламаларды мазмұндауға сайылса, саяси құштарлықтардың орындалуына қызмет етсе, онда ол мемлекеттің шығуы таза тарихи акт ретінде бұрмаланғанын білдіреді. Мемлекеттің пайда болу мәселелерін «жоғары идея» деп аталатындардың пайдасына саналы түрде бұру жиі кездеседі» [1; 38].