

Лекция 12. Нормативно-правовые акты: их виды и действие

1. Виды нормативно-правовых актов

2. Действие нормативно-правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц

Некоторые ключевые понятия темы

Контрольные вопросы

1. Виды нормативно-правовых актов

Законы — это нормативно-правовые акты, принимаемые высшим представительным органом государства или непосредственно народом (на референдуме), обладающие высшей юридической силой, и регулирующие наиболее важные общественные отношения.

Законы с точки зрения их юридических качеств обладают высшей юридической силой, то есть занимают особое место в иерархической системе всех нормативно-правовых актов.

Это проявляется в том, что:

- все остальные нормативно-правовые акты должны исходить из законов и никогда не противоречить им;
- законы не подлежат утверждению со стороны какого-нибудь другого органа;
- никто не вправе отменить или изменить закон, кроме того органа, который его издал.

В свою очередь все законы строго иерархичны, поэтому в федеративном государстве они выстраиваются в особую пирамиду, на вершине которой находятся конституционные или основные законы (Конституция РФ, конституции республик в составе РФ); затем, соответственно, идут федеральные конституционные законы (“О государственном гербе, гимне и флаге РФ”, “О судебной системе РФ”); федеральные законы (кодексы, основы законодательства и др.); законы субъектов федерации, принимаемые по вопросам исключительного ведения субъектов РФ и совместного ведения субъектов РФ и Федерации.

Все остальные нормативные акты являются подзаконными.

Подзаконные нормативно-правовые акты — это нормативные акты компетентных органов (организаций), изданные в соответствии с законами и им не противоречащие.

К таким актам относятся прежде всего указы и распоряжения Президента РФ, которые издаются им по наиболее важным вопросам общественного и государственного управления.

Указы могут быть как нормативными, так и индивидуально-правовыми: указы Президента РФ нормативного характера — это решения, содержащие общие правила

поведения, рассчитанные на длительное и многократное применение и относящиеся к неопределенному кругу субъектов; указы Президента РФ индивидуального характера — это решения, не имеющие нормативного характера (например, решения о назначении и освобождении от должности руководителей подотчетных Президенту РФ федеральных органов исполнительной власти, о гражданстве, о предоставлении политического убежища, о награждении государственными наградами, присвоении почетных званий, высших воинских и высших специальных званий, о помиловании).

Распоряжения главы государства издаются, как правило, в рамках организационно-оперативного управления и играют роль вспомогательных средств в правовом регулировании какой-либо сферы общественных отношений. Помимо актов, которые издает глава государства, существуют следующие подзаконные нормативные акты:

- постановления и распоряжения Правительства, они принимаются по основным направлениям его деятельности (по вопросам оперативного управления), на основе и во исполнение закона, и носят, как правило, нормативный характер;
- акты отдельных министерств и служб действуют в пределах их компетенции: приказы, инструкции, правила, распоряжения, положения, уставы и другие акты, издаваемые во исполнение федеральных законов;
- местные акты, они принимаются территориальными муниципальными органами власти и управления и распространяются на лиц, проживающих на данной территории;
- локальные нормативные акты, они действуют в пределах конкретного ведомства, организации, учреждения и регламентируют их повседневную внутриорганизационную деятельность (приказы, правила внутреннего распорядка, предписания о дисциплине, организации труда, о взаимоотношениях между подразделениями).

2. Действие нормативно-правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц

Действие нормативно-правовых актов во времени.

Пределы действия нормативно-правовых актов во времени выражаются в моменте их вступления в действие и прекращения их действия.

Нормативно-правовые акты вступают в действие со дня опубликования, со времени, указанного специально и по истечении определенного срока (как правило, через десять

дней после официального опубликования).

Прекращение действия нормативно-правовых актов связывается с истечением заранее определенного срока (например, закон о бюджете государства действует ровно один год) либо с изменением обстоятельств, на которые конкретный нормативно-правовой акт был рассчитан. Вместе с тем, по общему правилу, большинство нормативно-правовых актов характеризуются бессрочностью их действия и теряет свою юридическую силу лишь в случаях прямой их официальной отмены, либо принятия нового акта, регулирующего данную сферу правоотношений.

В рамках вопроса о действии нормативно-правовых актов немаловажное значение имеют положения о так называемой обратной силе закона. Обычно вновь принятый нормативный акт, прекращая действие прежнего акта, обратной силы не имеет, то есть не распространяется на случаи, которые произошли до его принятия. Однако подобное категоричное правило характерно лишь для реализации норм, ухудшающих положение субъектов права, либо вводящих юридическую ответственность за ранее ненаказуемые деяния. Но и для этих случаев могут быть исключения, указываемые в самом нормативно-правовом акте. “Новые” нормы, смягчающие или устраняющие юридическую ответственность, распространяются на все ранее произошедшие случаи безусловно, без какого-либо особого указания закона.

Действие нормативно-правовых актов в пространстве. Пространственные пределы действия нормативно-правовых актов определяются территорией государства.

При этом государственная территория подразумевается как:

- территория в пределах границ — это суша (недра и континентальный шельф); воды, включая территориальные воды (12 морских миль); воздушное пространство (до 100 км. по вертикали);

- условная территория государства — это морские, речные, воздушные и космические корабли иод флагом или знаком государства, кабели и трубопроводы в открытом море. При этом следует отметить, что военные суда — всегда и везде являются территорией государства, а невоенные — только в водах или воздушном пространстве своего государства.

В юридической науке территория государства рассматривается как единство следующих признаков и характеристик:

- геолого-географические (материковое или островное положение, формы и контуры поверхности, особенности рельефа (равнинный, гористый), ландшафт, недра, климатические и ботанические пояса и т.д.);

- социокультурные (численность, плотность и распределение населения по регионам, национальный состав и характер занятий населения, промышленная развитость, степень освоения земель, использования водных ресурсов, наличие ирригационных сооружений, природно-энергетических объектов, характер техногенных воз действий на природу и т.д.);

- политико-юридические (целостность и неприкосновенность государственной территории, административно-территориальное деление, правовой режим внутренних и внешних границ и т.д.);

- демографические (численность и динамика населения) (С.Н. Бабурин).

Наряду с критерием территориальности немаловажное значение имеет и критерий компетенции органа, издавшего тот или иной нормативно-правовой акт. Так, акты федеральных органов государственной власти действуют на всей территории

государства, акты органов исполнительной власти субъектов федерации — только в рамках данного субъекта, а действие актов нормативного характера, принимаемых органами местного самоуправления, соответственно, еще уже и ограничено границами данного муниципального образования.

При рассмотрении территориальной сферы действия нормативно-правовых актов необходимо помнить о таком понятии, как экстерриториальность, то есть распространение действия нормативных актов за пределами государства (военные суда, территория дипломатических представительств и миссий за рубежом).

Действие нормативно-правовых актов по кругу лиц. Как правило, действие нормативно-правовых актов распространяется на всех лиц (физических и юридических), находящихся на территории государства, либо его отдельной части. Отдельные нормативно-правовые акты направлены на регулирование правового положения строго определенных субъектов. В связи с этим рассматриваются следующие лица: граждане государства, иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы, вынужденные переселенцы, внутригосударственные, совместные, иностранные организации и др.

Закон запрещает иностранным гражданам занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности (в том числе и частной), находиться на государственной или муниципальной службе, запрещает вести трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание. Запрещено заниматься трудовой деятельностью вообще без разрешения таковой. Имеются значительные ограничения в свободе передвижения (запрет посещения определенных территорий, организаций и объектов). Специальной гражданской правоспособностью обладают также и юридические лица с участием иностранцев. Например, коммерческие организации с долей иностранных граждан либо лиц без гражданства в уставном капитале более чем 50% земельными участками могут обладать лишь на праве аренды; также им запрещена приватизация помещений.

Некоторые ключевые понятия темы

Конституция — это основной закон государства, обладающий высшей юридической силой и верховенством в правовой системе, принимаемый высшими представительными органами государственной власти либо народом (на референдуме, плебисците).

Конституционные законы — это нормативно-правовые акты, которые закрепляют основы общественного и государственного строя и определяют основные правовые начала всего действующего законодательства.

Обыкновенные законы — это нормативно-правовые акты, которые принимаются на основе конституционных законов и регулируют различные стороны общественной жизни.

Исключительный закон — это не подлежащий расширительному толкованию нормативно-правовой акт, который приостанавливает на определенной территории действие обычных законов и (во имя достижения указанной в нем цели) наделяет

чрезвычайными (исчерпывающе в нем самом указанными) полномочиями конкретный орган исполнительной власти (федеральные конституционные законы о чрезвычайном и военном положениях).

Чрезвычайное законодательство — это комплекс нормативных предписаний государства, приостанавливающих действие конституционных норм в силу сложившейся особой политической ситуации в стране.

Кодифицированные законы (кодексы, основы законодательства) — это нормативно-правовые акты, позволяющие комплексно на основе системы принципов регулировать определенную сферу общественной жизни.

Постоянные законы — это законы, не имеющие установленных временных ограничений своего действия.

Временные законы — это такие законы, которые действуют лишь в течение определенного (как правило, заранее оговоренного) срока.

Адаптивный закон — это (в странах англосаксонского права), имеющий рекомендательный характер акт парламента, используемый в качестве образца для решения вопросов местного значения органами местного самоуправления (типовые правила эксплуатации городского транспорта, снабжения водой, газом, электричеством и проч.).

Модельный закон — это (в странах континентальной правовой системы) имеющий рекомендательный характер акт высшего представительного органа федеративного государства, который может использоваться в качестве образца для урегулирования одинаковых, подобных отношений актами органов субъектов федерации.

Органические (кодифицированные) законы — это юридически цельные, внутренне согласованные акты, отличающиеся высоким уровнем нормативного обобщения и призванные комплексно регулировать определенную сферу общественной жизни.

Нормативно-правовые акты отраслевых органов управления — это приказы, решения коллегий, инструкции, правила, положения, наставления, уставы и другие акты, издаваемые министерствами, государственными комитетами, ведомствами, федеральными службами.

Приказы министра (руководителя соответствующего органа исполнительной власти) — это обязательные предписания нормативного характера, издаваемые министром либо его заместителем по поручению министра, либо лицом, исполняющим его обязанности. (Работа с кадрами — подбор, обучение, вопросы денежного содержания, правовой статус, режим труда и отдыха, особенности дисциплины, меры стимулирования и т.д., установление форм различных документов; реализация законов, их отдельных положений, нормативных указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и некоторых других актов.)

Приказ — это нормативно-правовой акт федерального органа исполнительной власти, посредством которого утверждаются, вводятся в действие иные нормативные правовые акты данного органа, либо устанавливаются предписания по отдельным вопросам его компетенции.

Положение — это разновидность нормативно-правового акта, изданного федеральным органом исполнительной власти, содержанием которого является установление правового статуса территориальных или структурных подразделений соответствующего органа, либо системно связанных между собой правил по вопросам его компетенции.

Инструкция — это нормативно-правовой акт, издаваемый министерствами,

руководителями других центральных и местных органов государственного управления в пределах их компетенции, на основании и во исполнение законов, указов, постановлений (распоряжений) правительства и актов вышестоящих органов государственного управления; это собрание правил, регламентирующих определенную производственно-техническую деятельность.

Правила — это более краткие, чем инструкции нормативно-правовые акты, посредством которых определяется процедурный порядок осуществления какой-нибудь деятельности или устанавливаются обязательные для исполнения требования.

Приказ — это юридический акт, содержащий обязательное для исполнения предписание руководителя (начальника) соответствующего органа управления, обращенное к подчиненным должностным лицам и органам.

Правила внутреннего трудового распорядка — это основной нормативный акт, которым определяется трудовой распорядок на предприятиях и организациях (общие положения; порядок приема и увольнения рабочих и служащих; основные обязанности рабочих и служащих; основные обязанности администрации; рабочее время и его использование; поощрения за успехи в работе; ответственность за нарушения трудовой дисциплины).

Действие нормативно-правового акта — порождение тех юридических последствий, которые в нем предусмотрены.

Закон прямого действия — это закон, положения которого непосредственно применимы к регулированию ситуации, разрешению конфликтов, на которые распространяются данные положения.

Приостановление акта — это официальное временное прекращение действия акта до его рассмотрения органом, который имеет право отмены данного акта или признания его недействительным.

Абrogация — это отмена устаревшего закона либо в силу его бесполезности, либо его противоречивости духу времени. Виды абrogации: собственно абrogация — полная замена старого закона новым; дерогация — частичная отмена старого закона; обrogация — внесение необходимых изменений в старый закон; субrogация — дополнение старого закона.

Переживание закона — это свойство конкретного нормативно-правового акта (закона) или его отдельной части, в установленном порядке утратившего силу, но по специальному указанию продолжающего регулировать отдельные сферы общественных отношений.

Экстерриториальность — это юридический статус физических или юридических лиц, учреждений либо объектов, изъятых из-под действия местного законодательства и подпадающих (частично или в полном объеме) под действие законодательства государства, национальности которого таковые имеют.

Контрольные вопросы

1. Характерные черты нормативного правового акта.

2. Система нормативно-правовых актов.
3. Иерархия нормативно-правовых актов.
4. Законы как высшая форма выражения государственной воли.
5. Виды законов.
6. Конституция государства: понятие, юридические свойства и виды.
7. Подзаконный нормативный акт и его виды.
8. Прямое действие законов.
9. Различие постановлений и распоряжений Правительства РФ.
10. Понятие и виды подзаконных актов.
11. Действие нормативных актов во времени.
12. Действие нормативных актов в пространстве.
13. Действие нормативных актов по кругу лиц.
14. Порядок опубликования и вступления в силу нормативно-правовых актов.