

рования в сравнении с болгарским правом, противоположным решениям коллизионных вопросов в рамках некоторых частных отношений, разной степени полноты и качества коллизионных норм, имеющих одинаковый предмет регулирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Кодекс международного частного права Болгарии от 17.05.2005. URL: <https://pravo.hse.ru/intprilaw/doc/041701> (дата обращения 08.02.2022)
2. Гражданский кодекс РФ (часть 3) от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.
3. Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
4. Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
5. Кодекс торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 № 81-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.
6. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
7. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2019 г. № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации» // Российская газета. 2019. 17 июля.

УДК: 34.01

ББК: 67.

ИЕРАРХИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИИ И БОЛГАРИИ: К ВОПРОСУ О ЗАКОНЕ О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ*

А. А. Васильев

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

С. Гройсман

Софийский университет (София, Болгария)

В статье анализируется проблема разработки и принятия закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации как способа установления единообразного подхода к системе и иерархии нормативных правовых актов. Рассматриваются различные проекты закона о законах (1996, 2014, 2021 гг.). В качестве успешного опыта нормативного регулирования системы и иерархии нормативных правовых актов приводится закон Болгарии 1973 г. «О нормативных правовых актах» — самый ранний из известных законов о законах. В работе отмечаются сходные аспекты в установлении иерархии нормативных правовых актов России и Болгарии: доминирование конституционного акта, проблема соотношения национального и международного права, значительное влияние судебной практики на развитие правовой системы, вторичный характер доктрины, принципов права, правового обычая.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 20–511–18002 «Иерархия и координация источников права в национальных правовых системах России и Болгарии».

Ключевые слова: источники права, нормативный правовой акт, иерархия нормативно-правовых актов, коллизии, закон о законах, закон о нормативных правовых актах, правовая доктрина, судебная практика, принципы права

HIERARCHY OF NORMATIVE LEGAL ACTS IN RUSSIA AND BULGARIA: ON THE ISSUE OF THE LAW ON NORMATIVE LEGAL ACTS

A. A. Vasilev

Altai State University (Barnaul, Russia)

S. Groysman

Sofia University (Sofia, Bulgaria)

The article analyzes the problem of developing and adopting a law on normative legal acts in the Russian Federation as a way to establish a uniform approach to the system and hierarchy of normative legal acts. Various draft laws on laws are being considered (1996, 2014, 2021). As a successful experience of normative regulation of the system and hierarchy of normative legal acts, the law of Bulgaria of 1973 «On normative legal acts» is cited — the earliest known law on laws. The paper notes similar aspects in establishing the hierarchy of normative legal acts in Russia and Bulgaria: the dominance of the constitutional act, the problem of the correlation of national and international law, the significant influence of judicial practice on the development of the legal system, the secondary nature of the doctrine, principles of law, legal custom.

Keywords: sources of law, normative legal act, hierarchy of normative legal acts, conflicts, law on laws, law on normative legal acts, legal doctrine, judicial practice, principles of law

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2022\)1.9](https://doi.org/10.14258/ralj(2022)1.9)

В российской правовой доктрине к числу «перезревших» вопросов следует отнести проблему нормативного установления системы и иерархии нормативных правовых актов. Текущее российское законодательство не позволяет в полной мере обеспечить единообразное разрешение иерархических коллизий между нормативными правовыми актами. Кроме того, нет общепринятых подходов к разрешению территориальных и темпоральных коллизий [1, с. 5–7]. Нет единства мнений и в части иерархии источников российского права, соотношения их по юридической силе в силу коллизий. Фактически правоприменители руководствуются доктринальными коллизионными правилами, но не всегда достигается единообразие и существует единство права юристов относительно таких правил (соотношение кодекса и специального закона, конституционных актов и международного права, нормативного правового акта и правовых позиций высших судебных инстанций и т. п.).

Несколько раз российская правовая наука предпринимала попытки убедить высшие органы государственной власти России в необходимости разработки и принятия особого федерального закона о нормативных правовых актах, который бы решил наряду с целым рядом проблем вопрос об иерархии нормативных правовых актов. Еще в 1980-е гг. ученые-юристы вносили предложение о принятии «закона о законах» [2]. Так, несколько проектов федерального закона о нормативных правовых актах было подготовлено Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Первый проект был предложен еще в начале 1990-х гг., а в 1996 г. даже был принят в первом чтении [3]. Но без видимых причин рассмотрение проекта федерального закона приостановилось (якобы в силу отсутствия единства в науке и практике относительно системы нормативных правовых актов) [4].

В проекте федерального закона 1996 г. о нормативных правовых актах иерархия нормативных правовых актов России была определена следующим образом:

- 1) Конституция Российской Федерации,

- 2) законы Российской Федерации (кодексы, основы законодательства);
- 3) нормативные постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- 4) нормативные указы Президента Российской Федерации;
- 5) нормативные постановления Правительства Российской Федерации;
- 6) нормативные правовые акты Центрального банка Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- 7) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- 8) нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Среди нормативных правовых актов были названы нормативные постановления Конституционного Суда Российской Федерации, но четко их место не было определено с точки зрения юридической силы. Следует отдельно отметить, что все проекты закона о нормативных правовых актах в той или иной степени затрагивали более широкий предмет регулирования: система и иерархия источников российского права. Так, каждый законопроект предусматривал соотношение нормативного правового акта, актов международного и права и роль актов высших судебных инстанций. Не случайно в юридической литературе поднимался вопрос о необходимости разработки и принятия более широкого по содержанию и значению федерального закона «Об источниках права в Российской Федерации», который разрешил бы проблемы соотношения и разрешения коллизий между нормативными правовыми актами и неписаными источниками права: правовой доктриной, правовым обычаем, судебной практикой и т. д. [5, 6].

В доработанной версии проекта федерального закона о нормативных правовых актах 1999–2004 гг. практически не произошло изменений в части иерархии нормативных правовых актов. Можно отметить, что законопроект обособил виды законов: законы Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, кодексы, основы законодательства. В указанном проекте закона были выделены акты Генерального прокурора Российской Федерации.

Впоследствии еще несколько раз в 2006, 2014, 2021 гг. поднимался вопрос о принятии данного федерального закона, но безуспешно. Весьма подробно была установлена иерархия нормативных правовых актов и правила разрешения коллизий между ними в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», внесенном в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в 2014 г. Иерархия по проекту закона выглядела следующим образом:

- Конституция Российской Федерации;
- законы о поправках к Конституции Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- нормативные правовые акты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- нормативные правовые акты Президента Российской Федерации;
- нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- нормативные правовые акты иных государственных органов Российской Федерации, их должностных лиц;
- конституция (устав) субъекта Российской Федерации;
- законы субъекта Российской Федерации;
- нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- нормативные правовые акты иных государственных органов субъекта Российской Федерации и должностных лиц субъекта Российской Федерации;

устав муниципального образования;
нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования;
нормативные правовые акты главы муниципального образования;
нормативные правовые акты местной администрации;

нормативные правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования [7].

Следует отметить, что такой законопроект не только разрешил бы вопрос об иерархии нормативных правовых актов, но и упорядочил значимые аспекты правотворческой и правоприменительной деятельности: планирование правотворчества, правила юридической техники, правила устранения пробелов и коллизий, толкование актов, экспертиза и систематизация законодательства*. Последняя версия законопроекта 2021 г. учла цифровые аспекты, появление цифровых актов, тенденции в сфере международного сотрудничества в рамках СНГ, ЕАЭС, поправки к Конституции Российской Федерации 2020 г. [8]. Складывается впечатление, что отсутствие такого закона выгодно для законодателей и практики правоприменения. С одной стороны, законодатель не хотел бы взять на себя дополнительную ответственность за качество нормативных правовых актов, а с другой стороны — неопределенность иерархии нормативных правовых актов и коллизионного права позволяет произвольно подходить к разрешению тех или иных юридических споров. В российской правовой науке отмечается, что самым слабым местом всех проектов выступает отсутствие ответственности субъектов правотворчества за качество издаваемых ими актов. Лишь косвенно ответственность выражается в иных актах: о признании противоречащими конституции или закону нормативных правовых актов, возможность применения санкций в виде роспуска или отставки законодательных органов власти субъектов и должностных лиц субъектов Российской Федерации, представительных органов и глав муниципальных образований в случае издания незаконных правовых актов. Аналогичная ответственность не установлена в отношении высших органов государственной власти России [9].

Злободневность повестки в части принятия закона о нормативных правовых актах усугубляется тем, что подобные законы приняты в более чем 50 субъектах Российской Федерации. Нельзя назвать экзотикой аналогичные акты для зарубежных правовых систем. Так, «законы о законах» приняты в Венгрии, Италии, Японии, КНР и большинстве стран СНГ — Казахстане, Беларуси, Армении, Киргизии, Таджикистане, Азербайджане. Причем в странах СНГ за основу был взят Модельный закон о нормативных правовых актах СНГ, разработанный в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [10].

Особый интерес вызывает опыт Болгарии, в которой закон о нормативных правовых актах был принят еще в 1973 г. [11]. Болгарский закон установил иерархию нормативных правовых актов и ряд требований в части порядка разработки и оформления правовых актов. Прежде всего, данный закон четко определил природу и назначение законов и подзаконных актов. Законом уготована роль ведущего и постоянного средства правового регулирования. И только законом может быть предписано принятие тех или иных подзаконных актов органами исполнительной власти.

Особое внимание в законе уделяется правилам оформления нормативных правовых актов, планированию правотворческой деятельности, порядку опубликования и действия нормативных правовых актов во времени.

Относительно системы источников болгарского права в доктрине выработано такое видение [12]:

- 1) Конституция Болгарии и решения Конституционного суда Болгарии о толковании Конституции [13];
- 2) акты права Европейского союза. В то же время в болгарской юриспруденции имеет место дискуссия относительно приоритета права ЕС в отношении болгарской конституции;
- 3) ратифицированные международные договоры;
- 4) законы и кодексы Болгарии (имеют равную юридическую силу);

* Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru> по состоянию на 26.12.2014.

- 5) подзаконные нормативные правовые акты (акты Президента, Совета министров, иных органов публичной власти);
- 6) обязательные толкования двух верховных судов;
- 7) судебная практика по конкретным делам (официально статус не определен, но фактически имеет убеждающее и аргументирующее значение);
- 8) обычай (так, ГПК Болгарии указывает на возможность применения обычая в случае отсутствия закона по спорному случаю);
- 9) доктрина, принципы права и soft law как косвенные источники права. Soft law — формально необязательные правила, но избранные добровольно таковыми субъектами публичного и частного права (акты венецианской комиссии, принципы европейского договорного права и т.п.) [14]. Значительную роль в толковании и применении болгарского права играют принципы права [15].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Васев И. Н. Коллизионное правовое регулирование в России. Вопросы теории и практики. М.: Проспект. 2021.
2. Казьмин И. Ф., Поленина С. В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12.
3. Поленина С. В. Лазарев Б. М., Лившиц Р. З., Козлов А. Е., Глушко Е. К. Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. 1995. № 3.
4. Тихомиров Ю. А. Рахманина Т. Н., Хабибулин А. Г. Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5 (113).
5. Сорокин В. В. Концепция эволюционных преобразований правовых систем в переходный период. Барнаул: Алт гос. ун-т, 2002.
6. Васильев А. А. Правовая доктрина как источник права. М.: Проспект, 2021. С.
7. Единый портал раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <http://regulation.gov.ru>.
8. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021.
9. Бошно С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2.
10. Закон КНР о правотворчестве (принят на 3-й сессии ВСНП девятого созыва 15 марта 2000 г.) // Современное законодательство Китайской Народной Республики: сборник нормативных актов. М., 2004.
11. Закон о нормативных актах принят в 1973 г. // Държавен вестник. 1973. № 27.
12. Вълчев Д. Лекции по обща теория на правото. София: Сиела. Ч.1.
13. Близнашки Г. Конституционно право. Т. 1. София, 2020.
14. Вълчев Д. За природата на правните принципи // Научни четения на тема «Правни норми и правни принципи». София: Университетско издателство «Св. Климент Охридски», 2018.
15. Стоилов Я. Правните принципи: теория и приложение. София: Сиби, 2018.