



**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ**

Э.В. СУСЛИН

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА

Учебное пособие

Санкт-Петербург
АНО ВО «СЮА»
2017

ББК 67.02

С 89

С 89 Юридическая техника: учебное пособие / Э.В. Суслин. – СПб.: АНО ВО «СЮА». – 336 с.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) и программой учебной дисциплины «Юридическая техника». Пособие предназначено для студентов Санкт-Петербургской юридической академии, студентов юридических факультетов, а также преподавателей и аспирантов юридических вузов в оказании им помощи в учебном процессе.

Пособие обсуждено и одобрено на заседании кафедры теории и истории государства и права 10 апреля 2017 г., протокол № 9.

Рецензенты:

Лойт Х.Х. – доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ (Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения);

Александров С.Г. – доктор юридических наук, доцент (Санкт-Петербургская юридическая академии).

ББК 67.02

© Суслин Э.В., 2017

© АНО ВО «СЮА», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Тема 1. Общая характеристика учебной дисциплины	8
Тема 2. Понятие, виды и правила юридической техники	13
Тема3. Правотворческая техника	24
Тема 4. Техника опубликования и систематизации нормативных актов	67
Тема 5. Интерпретационная техника	80
Тема 6. Правореализационная техника	90
Тема 7. Правоприменительная техника	100
Планы семинарских занятий	111
Планы практических занятий	114
Вопросы для подготовки к зачету по учебной дисциплине «юридическая техника»	116
Литература	118
Приложение 1. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»	132
Приложение 2. Проект Федерального закона Российской Федерации «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»	136
Приложение 3. Указ Президента Российской Федерации от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов»	168
Приложение 4. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»	170
Приложение 5. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их	173

государственной регистрации»	
Приложение 6. Извлечения из Регламента Правительства Российской Федерации и Положения об Аппарате Правительства Российской Федерации	189
Приложение 7. Извлечения из Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	203
Приложение 8. Комментарии к методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов (разработаны Аппаратом ГД ФС РФ, 2013)	232
Приложение 9. Письмо от 23 февраля 2000 г. № 1187-ЭР Министерства юстиции Российской Федерации «Рекомендации по подготовке и оформлению проектов Федеральных законов»	322

ВВЕДЕНИЕ

В учебном пособии, предназначенном для оказания помощи обучающимся по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), раскрываются задачи, структура и основные положения учебной дисциплины «Юридическая техника», обосновывается её роль и значение в подготовке будущих юристов к практической деятельности.

Юридическая техника – это отрасль знаний о совокупности методов, принципов, способов, средств и приемов используемых для выработки, систематизации и совершенствования нормативно-правовых актов.

До настоящего времени в отечественной литературе доминирует позиция, согласно которой юридическая техника – это неотъемлемая часть теории государства и права. Однако процесс постоянного накопления и систематизации знаний о юридической технике в последние годы привел к тому, что ряд ученых (А.М. Васильев, В.М. Сырых и др.) считают, что по целям и результатам познания юридическая техника должна стоять в одном ряду с другими специальными юридическими дисциплинами, и говорить о ней надо как о самостоятельной прикладной юридической науке. Такая позиция достаточно аргументирована, методологически допустима и также имеет право на существование.

Однако, к сожалению, следует признать, что до настоящего времени изучение проблем юридической техники страдает фрагментарностью и полноценная теория юридической техники у нас в стране еще не разработана, поэтому при изложении учебного материала автор будет придерживаться доминирующей в научной литературе позиции, рассматривая юридическую технику как относительно автономную часть теории права.

Концептуальные вопросы понятия и сущности юридической техники, научно-методические аспекты её теории, структуру учебного курса и методику его преподавания разрабатывал и разрабатывает целый ряд ведущих ученых страны: С.С. Алексеев, В.М. Баранов, А.Б. Венгеров, М.Ю. Варьяс, В.Н. Карташов, Т.В. Кашанина, Ю.К. Краснов, Д.Н. Лызлов, Ю.Л. Мареев, Л.А. Морозова, А.В. Поляков, Е.Н. Салыгин, В.М. Сырых, А.Ф. Черданцев и другие.

Научный и практический интерес к проблемам юридической техники постоянно растет, и это объясняется целым рядом

объективных и субъективных факторов, среди которых выделяются следующие:

– постоянное обновление всей системы законодательства, необходимость повышения его эффективности, обеспечение внутренней согласованности правовой системы в рамках федеративного государства;

– расширение границ регулирующего воздействия на общественные отношения с помощью закона, как акта высшей юридической силы, возникновение объективной потребности нового подхода к качеству законодательного материала, его структурированию, выработка механизмов реального воздействия на общественные процессы;

– сближение различных правовых систем в условиях интернационализации права, утверждение приоритета норм и принципов международного права перед национальным правом;

– массовое распространение информационных правовых систем, требующих четкой классификации и унификации законодательства более строгой его рубрикации;

– растущая роль законодательства в защите прав и свобод человека и гражданина, укрепление правового поля в жизни российского общества¹.

«Нелеп и опасен такой порядок жизни, когда смысл права выражается слишком сложно, запутано и непонятно»². Напротив, «ясная словесная форма – обязательная предпосылка высокого качества законов и необходимое условие внедрения четких юридических начал в жизнь общества»³.

Термин «юридическая техника» (от лат. *juris* – право и греч. *techne* – ремесло) указывает на прикладной характер данной отрасли знаний, обеспечивающей служебную роль по отношению к правовой деятельности, но не теряющей своего научного характера. В юридической технике гармонично находит свое отражение взаимодействие теории и практики, фундаментального и прикладного знания.

¹ Денисов, Г.И. Юридическая техника: теория и практика / Г.И. Денисов // Российское право. – 2005. – № 8.

² Ильин, И.А. О сущности правосознания. Сочинения / И.А. Ильин. – М., 1994. – Т. 10. – С. 160.

³ Губаева, Т.В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности / Т.В. Губаева. – М., 2007. – С. 9.

Сегодня жизнь настоятельно требует подготовки специалистов по правотворчеству, обладающих высокой правовой грамотностью и знанием юридической техники. Недостаток таких специалистов вызван тем, что в недавнем прошлом подготовка юристов была ориентирована прежде всего на правоприменение.

Современный юрист значительную часть времени уделяет работе с правовыми документами. Он обязан в совершенстве знать все методы и правила работы с ними, уметь правильно их составлять, толковать и систематизировать. В этом залог успешной и эффективной работы юриста, от этого зависит его профессиональный авторитет, умение оперативно принимать оптимальные решения на основе научного анализа имеющегося юридического материала.

Настоящее учебное пособие имеет следующие цели:

- ознакомить обучающихся с задачами, предметом и методологией юридической техники;
- раскрыть сущность основных видов юридической техники и изучить инструментарий используемых в ходе подготовки и реализации нормативных актов;
- оказать помощь обучающимся в приобретении умений и навыков, необходимых юристу для работы по любой специализации.

Учебное пособие завершают приложения с методическими рекомендациями, списком рекомендованной литературы, а также перечень примерных вопросов для подготовки к промежуточной аттестации (зачету) по данной учебной дисциплине. Все это в той или иной мере может способствовать углубленному изучению основ юридической техники.

Учебный материал дисциплины изучается на лекциях, семинарах, практических занятиях, и в процессе самостоятельной работы. Учебный курс охватывает темы, на изучение которых выделено 72 часа учебного времени. Из них на лекции – 14 часов, на групповые занятия – 22 часа, на самостоятельную подготовку – 36 часов.

Изучение дисциплины завершается зачётом.

В учебном пособии учтены межпредметные связи с гуманитарными и юридическими дисциплинами, в том числе с теорией государства и права, историей государства и права, историей политических и правовых учений и другими юридическими науками.

ТЕМА 1

Общая характеристика учебной дисциплины «Юридическая техника»

Юридическая техника является составной частью единой на сегодняшний день науки теории государства и права, дающей обобщённое представление о государственно-правовой жизни общества.

Однако, будучи единой наукой, теория государства и права в то же время имеет относительно самостоятельные автономные части:

- учение о происхождении и эволюции государства и права;
- учение о ценности государства и права;
- собственно теория государства и теория права;
- социология государства и социология права;
- политическая география и юридическая география;
- философия государства и философия права;
- учение о будущем государства и права.

Центральное место в науке теории государства и права занимает теория права как наиболее значимая и развитая её составная часть.

В теории права можно выделить три самостоятельных раздела:

- догма права;
- юридическая техника;
- конфликтология права.

Следует отметить, что вышеприведённые структура и классификация не бесспорны. До настоящего времени вокруг этих проблем проходит научная дискуссия как российских, так и зарубежных учёных, однако большинство учёных согласно с тем, что в теории права появилось относительно автономное научное направление – юридическая техника.

Термином «техника», как правило, обозначается два связанных между собой, но различных явления: во-первых, техника как совокупность средств человеческой деятельности, созданных для осуществления процессов производства и обслуживания непроектируемых процессов общества, во-вторых, техника как совокупность способов, приёмов, правил, навыков в каком-либо виде деятельности. Во втором значении для обозначения техники часто применяется термин «технология», этот аспект имеет любой вид деятельности. Применительно к юридической деятельности можно говорить о технике юридической деятельности, или иными, более быденными словами для юриста – о юридической технике.

Говоря о юридической технике, мы вкладываем в это понятие два смысла:

– юридическая техника – это система научных знаний о том, как осуществлять правотворчество и правоприменение;

– юридическая техника – это система практических навыков составления нормативных актов и их реализации.

Главной задачей юридической техники является изучение объективной деятельности в области правотворчества и правоприменения, определение связей между этими видами юридической деятельности и определение объективных закономерностей, существующих в данной области.

Исследования по юридической технике как искусству написания законов и иных правовых документов восходят ещё к античным авторам, в частности Платону и Аристотелю. Немалая заслуга в разработке данного понятия принадлежит Ф. Бэкону, Г. Гоббсу, Дж. Локку, Ш.-Л. Монтескьё, другим мыслителям нового времени и просвещения. Большую роль сыграли и труды основоположника утилитаризма И. Бенталя. Авторство термина «юридическая техника» принадлежит, по всей видимости, немецкому правоведу Рудольфу фон Йерингу (1818-1892), который назвал так свою небольшую работу, предвещающую его фундаментальный труд «Дух римского права на различных ступенях его развития».

В России соображения технико-юридического характера высказывались Петром I в ряде его указов, Екатериной II в её Наказе Уложенной комиссии, М.М. Сперанским и др.

В советской юридической литературе различным вопросам юридической техники уделяли внимание в своих работах Керимов Д.А.¹, Ушаков А.А.², Пиголкин А.С.³, Алексеев С.С.⁴ и др.

Достаточно интенсивно исследования юридической техники осуществляются в настоящее время такими российскими учеными как Тихомиров Ю.А.⁵, Сырых В.М.¹, Исаков В.Б.², Баранов В.М.³, Кашанина Т.В.⁴, Краснов Ю.К.⁵ и др.

¹ Керимов, Д.А. Кодификация и законодательная техника / Д.А. Керимов. – М., 1962.

² Ушаков, А.А. О понятии юридической техники и её основных проблемах / А.А. Ушаков. – Пермь, 1961.

³ Пиголкин, А.С. Совершенствование законодательной техники / А.С. Пиголкин // Советское государство и право. – 1968. – № 1.

⁴ Алексеев, С.С. Общая теория права. Т. 2 / С.С. Алексеев. – М., 1982.

⁵ Тихомиров, Ю.А. Законодательная техника: понятие и элементы. Законодательная техника (гл. 1) / под ред. Ю.А.Тихомирова. – М., 2000.

Перечисленные работы убедительно свидетельствуют о том, что юридическая техника, как научное направление вполне сложилось, а мы попытаемся разобраться, что она изучает, и какие методы при этом используются.

Юридическая техника как относительно автономная часть теории права занимается исследованием общих закономерностей в области правотворчества и реализации права. Это и составляет основу предмета.

Познание происхождения юридической техники, её сущности и понятия развития средств качественных изменений в приемах, способах, методах ведения юридической работы в процессе эволюции юридической техники, особенностей использования правил юридической техники в различных правовых семьях мира и т.д. является тем кругом вопросов, которые включаются в предмет изучения данной учебной дисциплины.

Методология юридической техники – это совокупность научных принципов и методов, используемых в юридической деятельности, т.е. деятельности, связанной с применением правовых знаний во всех сферах жизни общества. Методология является своеобразным инструментарием познания предмета учебной дисциплины.

Рассматривая методологию как способ научного познания, необходимо чётко различать в её содержании принципы и методы познания. К принципам познания науковедение относит исходные руководящие идеи, положения, которыми обязан руководствоваться исследователь:

- принцип объективности, означающий, что в процессе познания следует подходить к исследуемым явлениям, так как они существуют в реальности, не искажая и не идеализируя их;
- принцип всесторонности познания;
- принцип историзма познания, указывающий на то, что исследуемое явление должно рассматриваться в развитии.

¹ Сырых, В.М. Методологические основы правотворчества. Законодательная техника (гл. 2) / В.М. Сырых; под ред. Ю.А.Тихомирова. – М., 2000.

² Исаков, В.Б. Стадии подготовки проектов закона. Законодательная техника (гл. 4) / В.Б. Исаков; под ред. Ю.А.Тихомирова – М., 2000.

³ Баранов, В.М. Концепция законопроекта – Н. Новгород – 2003; Баранов В.М. Климентьева Н.А. Юридическая техника: природа, основные приёмы, значение: ретроспективный библиографический указатель / В.М. Баранов. – Н. Новгород, 2003.

⁴ Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008.

⁵ Краснов, Ю.К. Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Новикова, В.И. Шкатулла. – М., 2014.

Есть целый ряд и других принципов, применяемых, в процессе познания.

Методы – это совокупность приемов, способов, подходов исследования юридической деятельности. Методы делятся на следующие виды:

– общенаучные, т.е. методы познания, используемые во многих науках (материалистический, метафизический, системно-структурный, сравнительный, социологический);

– логические, которые широко применяются в юридической технике (метод анализа, метод синтеза, метод аналогии, метод индукции, метод дедукции, метод образования понятий и формирования определений и др.);

– лингвистические, применение которых связано с тем, что правовое регулирование воздействует на сознание людей, а любая мысль имеет лингвистическую форму (соответствие терминов понятиям, которые они фиксируют, обеспечение ясности и доступности правовых актов, использование графики юридического текста и др.);

– технические – это способы использования средств для совершенствования правил выполнения юридической работы (обработка, хранение и поиск правовой информации, повышение эффективности правотворческой работы, увеличение производительности правоприменительной работы и др.).

Вышеуказанные методы изучения юридической техники применяются комплексно, в тесной взаимосвязи между собой. Недооценка использования одних и переоценка других влекут за собой снижение эффективности юридической работы и качества исследований в области применения юридической техники.

В силу своей ограниченности рамками исследования и результата методы могут изменяться, устаревать, преобразовываться в соответствии с требованиями времени, достижениями науки, потребностями общества. Совокупность однородных методов, как правило, называется подходом. Постоянное развитие и видоизменение методов является следствием развития научной мысли.

Среди большого количества методов, применяемых в исследовании юридической деятельности, особое место принадлежит научному методу.

Научный метод – совокупность основных способов получения знаний и способов решения задач в рамках любой науки.

Метод включает в себя способы исследования феноменов, систематизацию, корректировку новых и полученных ранее знаний. Заключение и выводы делаются на основе эмпирических данных об объекте. Базой получения данных являются наблюдения, эксперименты и другие способы сбора информации. Для объяснения наблюдаемых фактов выдвигаются гипотезы и строятся теории, на основании которых формулируются выводы и предположения. Полученные прогнозы проверяются экспериментом или сбором новых фактов.

Важной стороной научного метода, его неотъемлемой частью для любой науки является требование объективности, исключающее субъективное толкование результатов¹.

Учебный курс «Юридическая техника» посвящён изучению правил ведения юридической деятельности. Структура курса состоит из общей и особенной частей.

В общей части рассматриваются вопросы, связанные с местом юридической техники в системе юридической науки, что является предметом изучения, и какие методы при этом используются; раскрывается история развития юридической техники и её содержание.

Особенная часть включает в себя изучение основных видов юридической техники:

- правотворческая техника;
- техника опубликования и систематизации нормативных актов;
- интерпретационная техника;
- правореализационная техника;
- правоприменительная техника.

Изучение учебной дисциплины «Юридическая техника», несомненно, поможет будущим юристам приблизить полученные теоретические знания к практике, приобрести практические навыки выполнения юридической работы, определиться со специализацией в юридическом образовании.

Знание основ юридической техники позволит молодому и неопытному юристу повысить качество и производительность труда в самом начале своей деятельности, окажет помощь в исправлении и предупреждении юридических ошибок.

¹ См. Краснов, Ю.К. Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов. – М., 2014. – С. 24-25.

ТЕМА 2

Понятие, виды и правила юридической техники

Юридическая техника – не изобретение сегодняшнего дня. Она появилась ещё во времена зарождения самого права. Становление юридической техники имеет свою историю, свои этапы развития в разных странах. Рассмотрим, как обстояли дела с развитием юридической техники (правотворческой и правоприменительной) в историческом контексте.

Несмотря на разность методологических подходов к исследованию причин происхождения права и этапов его становления, мы в учебных целях рассмотрим три условных стадии правового развития: архаичное право, сословное право и так называемое развитое право.

Хронологические рамки архаичного права практически невозможно четко определить, особенно говоря об его возникновении, т.к. оно (право) зародилось в недрах первобытного общества, а его заключительный период приходится приблизительно на IX-XI вв. н.э.

Архаичное право носило в основном устный характер, а нормы человеческого общежития были весьма локальны (община, деревня, племя и т.п.). Примеры письменных источников в этот период весьма немногочисленны. Среди правовых памятников того времени можно отметить законы Хаммурапи, царя Вавилона, Законы Ману (II в. до н.э.), Законы XII таблиц (V в. до н.э.), Кодекс Юстиниана (VI в. н.э.), Салическая правда (VI в. н.э.) и др.

Первым письменным правовым документом Древней Руси стала Русская Правда. В ней мы можем найти зачатки развития правотворческой техники. Это, в частности, нормативное построение предложений, наличие заголовков статей и специальных правовых терминов.

Архаичному праву были присущи казуистический и несистематизированный характер, т.е. оно формировалось на базе разрешения отдельных конфликтных случаев, а все известные нам правовые источники строились по принципу простого изложения материала. Следует отметить, что в архаичном праве отсутствовала конструкция вины, т.е. оно было объективистским правом, где акцент делался прежде всего на том, что произошло и произошло ли вообще. Как положительный фактор следует отметить, что на стадии архаичного права при разрешении дел начал применяться принцип эквивалентности (справедливости) и напрямую вытекающий из него

принцип коллективных санкций. Вместе с тем архаичному праву была присуща дифференциация санкций в зависимости от социального положения, и важнейшей ценностью для права являлась охрана авторитета вождя, а затем и государя. В период зарождения монотеистической религии право постепенно становится теократическим.

Естественно, примитивизм архаичного права обусловил примитивизм и многочисленность правил правотворческой техники, которая только начинала зарождаться.

Практика применения норм права также не отличалась сложностью, а правоприменительная техника формировалась в ходе её осуществления, причем «правоприменителями» были не специалисты.

Суд вершили жрецы, общинные собрания и царские наместники, народные собрания, князья и их представители и т.п., т.е. лица, не обладающие специальной подготовкой. В обществах, приобретающих теократический характер, судебные функции переходили в руки церковных служителей и иерархов, а «правоприменители» всегда подчеркивали религиозный дух наказания.

Доказательства, которые использовались в правоприменительной деятельности, отличались красочностью, символичностью и демонстративностью (испытания, клятвы и присяги, поединки и т.д.), а правовые церемонии были формализованы и зрелищны.

Выделение правовых церемоний из повседневной жизни придавало им особую значимость и способствовало тому, что применение норм права не проходило в обществе незамеченным.

В связи с наступившими в истории человечества изменениями – распадом племенного строя и заменой его традиционным или сельскохозяйственным обществом – архаичное право уступило свое место иным нормативным системам, которые в своей совокупности образовали сословное право.

Возникновение его датируется IX-XI веками, а завершающий период включает в себя XV-XVII вв.

К сословным правовым системам, действовавшим в традиционном обществе, относятся феодальное право, манориальное право, каноническое право, городское право, гильдейское право, торговое право. Именно из этих автономно существующих правовых систем гораздо позднее и будет создано общегосударственное право.

Уяснив для себя основные части сословного права, отметим те положительные наработки, которые были достигнуты в этот период в правотворческой и правоприменительной технике.

Так, казуальность норм права постепенно уступает место их абстрактному формированию, все активнее развиваются письменные формы сословного права, однако применяемые нормы права не носили универсальный характер, право осуществлялось фрагментарно, а нормативные предписания, как правило, являлись составной частью судебных решений, что затрудняло их применение и снижало эффективность. Отсутствие средств массовой информации практически делало невозможным доведение источников права до широкого круга заинтересованных лиц.

В качестве поступательного движения вперед в правоприменительной технике следует считать постепенное введение понятия вины, приобретение рационального характера системой доказательств, несмотря на отдельные случаи подмены рациональных доказательств доказательствами эмоционального свойства.

В то же время правоприменение продолжает осуществляться не профессионалами, не действует в полной мере принцип соразмерности санкций совершенному деянию, судебные заседания отличаются неформальным характером т.д.

В целом следует отметить, что система сословного права в вопросах правотворчества и правоприменения сделала определённый шаг вперёд, но все-таки существенного развития не достигла.

Возникновение развитого (общегосударственного) права в Европе ученые относят к XVII веку – времени подготовки и проведения буржуазных революций и началу перехода от традиционного общества к индустриальному. Изменения в политической структуре общества (появление парламентов, создание и рост профессионального бюрократического аппарата), появление промышленности и переход к товарно-денежным или рыночным отношениям неизбежно сказались на характере права, повлияли на его интенсивное развитие.

Естественно, что в процессе развития права совершенствовались способы и приёмы правотворческой и правоприменительной техники. Так, в области правотворчества законодательный материал становится более концентрированным и компактным, повышается уровень систематизации права, право переходит к использованию норм общего характера, возрастает роль принципов права, право практически полностью приобретает письменный характер. В правотворческой

технике начинают использоваться такие сложные приемы, как определение правовых понятий, правовые конструкции, правовые фикции, правовые презумпции, специальные юридические термины и т.д.

Завершая небольшой экскурс в эволюцию права на различных исторических этапах человеческого общества, мы можем сделать вывод о его постоянном и неуклонном развитии, а значит и о развитии составляющих права, в число которых входит юридическая техника. Совершенно очевидно, что процесс развития права будет продолжаться и дальше, а поэтому и накопления человечества в области юридической техники будут расти.

В настоящее время в связи с многократным увеличением объема правового регулирования и нормативно-правового массива увеличивается потребность в унифицирующих нормах, в процедурах технико-юридического плана, в специальном лингвистическо-юридическом анализе правовых актов.

Учитывая перспективы развития юридической техники, постоянное совершенствование и расширение её способов, методов и приёмов перед изучением учебного курса попытаемся определить, что мы понимаем под юридической техникой, её содержанием и видами.

К сожалению, в настоящее время в отечественной юридической науке отсутствует устоявшееся определение юридической техники, её составных элементов, роли и места в правовой сфере, особенностей применения, в различных отраслях законодательства и т.д.

Наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой юридическая техника рассматривается как совокупность средств, методов, приемов, правил разработки, оформления, систематизации, толкования и применения правовых актов, обеспечивающая их эффективное практическое использование.

По вопросу о понятии юридической техники неоднократно высказывали интересные соображения наши ведущие ученые Д.А. Керимов, С.С. Алексеев, В.М. Баранов, С.А. Пиголкин, В.Н. Карташов, Т.В. Кашанина, Л.А. Морозова и др. Так, Б.В. Чиждин считает, что в отечественной научной литературе сложились статистический и динамический подходы к содержанию понятия «юридическая техника».

Для статистического подхода характерно раскрытие содержания юридической техники через перечисление её элементов, а динамический подход раскрывает юридическую технику не только как совокупность элементов, но и как деятельность. Как отмечалось ранее,

юридическая техника носит в основном прикладной, инструментальный характер, но это не уменьшает её значимости. Это «чрезвычайно существенное знание, – отмечал Д.А. Керимов, – имеющее относительно самостоятельное значение в системе правопведения»¹.

Прежде чем сформировать определение юридической техники, попытаемся разобраться, что мы понимаем под средствами, приемами, методами и способами, используемыми в ходе юридической работы.

Средства юридической техники – это материальные предметы приспособления, объекты для осуществления юридической работы. К ним относятся тексты правовых актов, газеты, журналы, книги, тетради, множительная техника, фотоаппаратура, компьютеры и т.д., т.е. искусственно созданные человеком объекты.

Приемы юридической техники – отдельные действия, совершаемые при проведении юридической работы. Они могут неоднократно повторяться, видоизменяться и количество их зависит от решаемых задач.

Методы юридической техники – совокупность приемов для достижения необходимой цели при упорядочении правового материала или правоотношений.

Способы юридической техники – это совокупность приемов, действий, методов, применяемых при исполнении юридической работы для достижения поставленных задач.

Вышеперечисленные понятия условно назовём юридическими инструментами или инструментарием юридической техники, а общее определение юридической техники тогда можно сформировать в следующем виде:

*«Юридическая техника – это совокупность инструментов ведения юридической работы».*²

Теперь рассмотрим, что представляет собой юридическая техника по своей структуре. Для усвоения структуры юридической техники выберем материальный критерий оценки применяемого юридического инструментария. Так как материальный характер носят только средства юридической техники, то все остальные аспекты юридической работы относятся к умению проводить такую работу, т.е. являются технологией. Исходя из этого, юридическая техника по своей

¹ Международное и национальное уголовное законодательство: проблемы юридической техники. – М., 2004 – С. 17.

² Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008. – С. 80.

структуре состоит из двух частей: собственно юридическая техника и юридическая технология (правила составления, систематизации и реализации правовых актов). По своему удельному весу в структуре юридической техники юридическая технология явно перевешивает, так как интеллектуальные затраты в правовой работе очень высоки.

Главной задачей юридической технологии является выявление экономических, политических, социальных, юридических и других закономерностей с целью определения и использования наиболее качественных и эффективных юридических действий и операций, требующих минимальных средств и методов, временных, людских и иных ресурсов¹.

Очевидно, что юридическая техника тесно связана с основными этапами правового регулирования – правотворчеством, действием права и реализацией права. Исходя из того, что юридические действия осуществляются на всех этапах, можно выделить следующие виды юридической техники:

- на стадии правотворчества – правотворческая техника, техника опубликования нормативных актов, техника систематизации нормативных актов;

- на стадии действия права – интерпретационная техника;

- на стадии осуществления права – правореализационная техника, и правоприменительная техника.

В дальнейшем мы рассмотрим каждый вид юридической техники несколько подробнее.

Юридической технике, как и любому другому виду деятельности, присущи определенные правила выполнения работы. Под правилами мы понимаем разработанные наукой и (или) официально установленные нормы, определяющие порядок действий в процессе юридической деятельности и выступающие критерием её качества.

Совокупность всех правил образует систему общих правил, которая включает в себя две группы: внешние правила, устанавливающие критерии оценки юридической деятельности, и внутренние правила, характеризующие процесс осуществления юридической деятельности².

¹ Карташов, В.Н. юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) / В.Н. Карташов // Проблемы юридической техники: сборник статей; под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2000. – С. 22.

² См. Краснов, Ю.К. Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Новикова, В.И. Шкатулла. – М.: Юстицинформ, 2014 – С. 20.

Содержание юридической техники – это различные по характеру и форме выражения правила выполнения юридической работы.

У российских ученых имеется несколько точек зрения на содержание юридической техники¹, которые мы возьмем за основу, а в учебных целях более подробно раскроем содержание юридической техники.

Итак, содержание юридической техники можно разделить на шесть групп правил:

- содержательные правила;
- правила обеспечения логики права;
- структурные правила;
- языковые правила;
- формальные (реквизитные) правила;
- процедурные правила.²

Рассмотрим перечисленные группы правил более детально.

1. *Содержательные правила* (или правила достижения социальной адекватности).

К этой группе правил относятся правила, позволяющие объективно соотнести выполнение юридических действий с реальной обстановкой в обществе:

- общественные отношения должны находиться в сфере правового регулирования³;

- однородность правового регулирования, т.е. нормативный акт должен регулировать однородные общественные отношения, иметь четко обозначенные границы, и в нем не должно быть смешения норм различных отраслей права;

- нормативный акт должен обладать полнотой правового регулирования (несоблюдение этих требований ведёт в правотворчестве к образованию пробелов в праве⁴, а в правоприменении – к неполному урегулированию правовой ситуации);

- правильный выбор отрасли права, который предполагает тщательный анализ социально-политических и экономических условий в обществе и выбор соответствующего типа правоотношений;

¹ Алексеев, С.С. Общая теория права. Т. 2 / С.С. Алексеев. – М., 1982. – С. 272; Черданцев, А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев. – М., 1999. – С. 367-371; Законодательная техника / под. ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2000. – С. 9.

² Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008. – С. 80.

³ См. Казарев, В.В. Определение сферы правового регулирования / В.В. Казарев // Правоведение. – 1980. – № 5.

⁴ Лазарев, В.В. Проблемы в праве и пути их устранения / В.В. Лазарев. – М., 1974.

– выбор правовой формы, который происходит в два этапа: на первом этапе определяется, к какой части сферы правового регулирования относится данное общественное отношение; на втором этапе осуществляется выбор правовой формы, т.е. изначально выбирается вид правового регулирования, наиболее соответствующий решаемой ситуации, а затем определяется вид нормативного документа, который будет являться наиболее целесообразной правовой формой;

– обеспечение соответствия правовых документов принципам и нормам международного права.

2. Правила обеспечения логики права.

Учитывая, что юридическая деятельность очень сложна, наикратчайшим путём достижения цели является точное и неуклонное соблюдение логических правил при выполнении поставленной задачи. Присутствие логики в правотворчестве и правоприменении обязательно. «Операции нормодателя, – отмечает Н.А. Власенко, – с единицами русского языка подчинены законам и правилам формальной логики, как бы образуя внешне невидимую, по крайне важную, логическую основу нормативного текста»¹.

В числе основных логических правил отметим следующее:

– единообразное понимание терминов;
– согласованность различных правовых документов (частей правового документа);

– отсутствие противоречий между правовыми документами (частями правового документа); наличие противоречий в нормативных документах влечет за собой появление коллизий,² столкновение норм прав, что сказывается на качестве правотворческого материала, а в правоприменительных актах (например, судебные акты) является основанием для их отмены.

– последовательность мыслительных операций, используемых при построении правовых актов (когда такая последовательность соблюдается, это гарантирует доброкачественность умозаключений);

– убедительность правовых документов (положения, заключения отраженные в нормативных актах должны быть истинными, т.е. соответствующими действительности).

3. Структурные правила.

¹ Власенко, Н.А. Язык права / Н.А. Власенко. – Иркутск, 1997. – С. 143.

² Тихомиров, Ю.А. Юридические коллизии / Ю.А. Тихомиров. – М., 1994 – С. 27.

Соблюдение структурных правил обеспечивает правовым документам чёткое внутреннее построение. В каждом документе в обязательном порядке содержатся три основные части: вступительная, основная, заключительная.

Кроме того, в качестве правовых документов в юридической деятельности встречаются следующие:

– *Приложения*, которые располагаются после заключительной части и содержат, в себе, как правило, прикладной материал (схемы, таблицы, образцы документов и т.п.);

– *Ссылки* – это фактически своеобразное средство связи между различными правовыми документами, которые предотвращает в них возможность повторения правовой информации;

– *Примечания*, которые используются, когда необходимую информацию нельзя изложить в основной части правового документа без ущерба для смысла излагаемого положения¹.

4. Языковые правила.

Все правовые документы составляются языком, которому присущ официальный и беспристрастный характер. Учитывая эту особенность при исполнении правовых документов, необходимо строго соблюдать некоторые обязательные правила юридической техники:

– ясность, т.е. простота и понятность изложения текста правового документа;

– точность, т.е. высокая степень соответствия излагаемого материала чему-либо, ибо без точности документ теряет свою определённость;

– доступность, при соблюдении этого правила имеется в виду не круг адресатов правового документа, а круг лиц, в отношении которых осуществляется превентивная, воспитательная работа;

– краткость, т.е. компактность, лаконичность правового документа;

– отсутствие пафосности и декларативности, т.к. наличие этого может привести к правовой демагогии;

– официальность стиля изложения правовых документов.

Вышеприведенные правила служат основой для изложения текста правового акта и соблюдение их крайне важно для успешной практической деятельности.

¹ См. Баранов, В.М. Примечания в праве / В.М. Баранов, А.П. Кузнецов, С.В. Изосимов и др. – Н. Новгород, 2005. – С. 11.

5. Реквизитные правила.

Каждый правовой документ должен быть идентифицирован и подлежит учёту для его обязательного использования. Признаки, отличающие его от других похожих документов, называются реквизитами.

Существуют реквизиты для титульного листа нормативного акта и те, которые расположены в конце документа.

Реквизиты, образующие титул правового документа:

- название вида правового акта;
- название органа его издавшего;
- наименование (полное или сокращенное);
- дата принятия;
- номер правового акта.

Реквизиты, расположенные в конце правового акта:

- место (название города);
- полное наименование должности лица (лиц) подписавшего документ;
- дата подписания;
- фамилия и инициалы должностного лица (лиц), подписавшего документ;
- его (их) личная подпись.

Реквизитные требования нельзя игнорировать, т.к. крайне важно всегда знать, кто составил документ и кто должен нести ответственность при обнаружении в нём юридической ошибки.

6. Процедурные правила.

Учитывая то, что подготовка и принятие правовых актов всегда затрагивают интересы субъектов права, их принятие реализуется в виде установленной, строго соблюдаемой процедуры, которая помогает предотвратить злоупотребления при производстве юридических действий со стороны государственных органов и должностных лиц.

Перечислим общие правила юридической техники, касающиеся процедуры:

– *законность*, которая означает, что последовательность действий, связанных с принятием юридического документа, прописывается в нем, либо определяется в содержании других правовых актов (указы, постановления и т.д.);

– *рациональность*, т.е. достижение поставленной цели должно быть осуществлено с оптимальными затратами сил, средств и времени со стороны государственных органов, должностных лиц и граждан;

– *обоснованность*, т.е. совершение юридических действий в определенной последовательности, должно логически вытекать из существующих условий;

– *плановость*, т.к. в отдельных случаях юридическая процедура весьма сложна и долговременна, а на её различных стадиях задействованы те или иные участники; именно поэтому с целью экономии времени и сил и возникает необходимость в планировании процедурного процесса;

– *учёт и согласование интересов адресатов правового акта*, т.е. к процессу разработки и принятия правового акта должны привлекаться граждане и организации, чьи правовые интересы он затрагивает;

– *логическая последовательность выполнения действий, составляющих процедуру*, которая вытекает из тщательного анализа реальной обстановки и способствует принятию правильного решения;

– *соблюдение процедурных сроков*, т.е. соблюдение определенных временных промежутков на осуществление какой-либо операции или действия;

– *контроль и применение санкций за нарушение процедуры*. Универсальным контрольным органом является суд, хотя возможно использование и административного порядка обжалования (в вышестоящий орган). Санкции применяются как безусловные, так и дисциплинарные, кроме того возможно признание акта недействительным или ничтожным.

Соблюдение процедурных правил, безусловно, способствует повышению эффективности юридической деятельности и служит гарантом интересов граждан в её осуществлении.

ТЕМА 3

Правотворческая техника

Правотворчество – это деятельность по принятию (изданию, изменению или отмене) норм права.

Правотворчество является сложным и разносторонним процессом, результаты которого различаются как по кругу субъектов, участвующих в создании норм права, так и по своей юридической силе.

Правовые предписания создаются довольно широким кругом субъектов, к которым в тех или иных случаях относится народ, специально уполномоченные на то государственные органы, должностные лица.

Поэтому в зависимости от субъектов правотворчества выделяются следующие его виды:

- непосредственное правотворчество народа, которое происходит в процессе референдума, т.е. всенародного голосования по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни;

- правотворческая деятельность государственных органов, являющаяся основным видом правотворчества, которым занимается достаточно широкий круг различных государственных органов (Государственная дума, Совет Федерации, Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства и иные ведомства, представительные (законодательные) органы субъектов РФ, а так же главы администраций краев, областей, руководители предприятий и учреждений в пределах их полномочий);

- правотворчество органов местного самоуправления в рамках их компетенции, которое следует обособлять от правотворческой деятельности государственных органов по той причине, что местное самоуправление отделено от государственной власти (ст. 12 Конституции РФ);

- корпоративное (локальное) правотворчество, которое является правотворчеством администраций трудовых коллективов, государственных предприятий, акционерных обществ, производственных и иных кооперативов, экономических ассоциаций; принимаемые акты субъектами такого правотворчества имеют локальное значение и ограниченное действие.

Правотворчество выполняет следующие функции:

- обновление нормативного материала;
- восполнение пробелов в праве;

– упорядочение, систематизация нормативно – правовых актов.

Принципы правотворчества¹:

– Научность. При разработке и издании нормативно-правовых актов должна изучаться сложившаяся социально- экономическая ситуация, потребности общества, опыт других стран и научные доктрины, должны просчитываться последствия принятия данных актов, их место в системе права в целом, а так же противодействующие факторы и общественные возможности – кадровые, финансовые, организационные и др.

– Демократизм, т.е. широкое привлечение граждан к правотворческой деятельности.

– Законность. Действия правотворческих органов должны основываться на законах, осуществляться в границах полномочий при соблюдении формы и процедуры принятия нормативных актов.

– Профессионализм. Заниматься подобной деятельностью должны компетентные люди: юристы, управленцы, экономисты и др.

– Системность. Принятый нормативный акт должен вписываться в смысловую и юридическую иерархию юридических актов и не должен допускать дублирования, коллизий и временного рассогласования с другими актами.

– Четкая дифференциация правотворческих полномочий. Нарушение этого принципа ведёт к дублированию управленческой деятельности, коллизиям правовых актов, росту правового нигилизма, грозит нестабильностью и безответственностью.

– Гласность, т.е. открытость правотворческого процесса для широкой общественности, нормальная циркуляция информации.

– Оперативность. Предполагает своевременность издания нормативных актов.

Законотворческий процесс – главная составляющая часть правотворческого процесса, его сердцевина. Именно принятие законов прежде всего характеризует данный процесс в целом.

Совокупность нормативных актов, издаваемых федеральными органами власти, образует широко распространенное в юридической литературе понятие «законодательство»².

¹ Кулпанов, В.Л. Теория государства и права / В.Л. Кулпанов, А.В. Малько. – М., 2008. – С. 234.

² См. Бабаев, В.К. Правотворчество в современном Российском государстве. Теория государства и права / под ред. В.К.Бабаев.а – М., 1999. – С. 329.

Законодательство является действенным результатом общественной жизни. Для того чтобы оно активно влияло на общественную жизнь, законодательство должно быть качественным, т.е. должно обладать определенным комплексом социальных и юридических свойств, обуславливающих его пригодность удовлетворять потребность общества¹.

К требованиям, непосредственно влияющим на качество законодательства, относятся следующие:

- отражение воли государства, т.е. законодательство должно выражать волю правотворческого государственного органа, а через него и волю государства;

- стремление к минимальному количеству нормативных актов, что позволяет избежать проблем с получением правовой информации;

- стабильность – соответствие складывающимся реалиям в обществе, недопустимость поспешности и поверхностного подхода;

- своевременное обновление, т.е. определение ближайших перспектив общественного развития и разработка нормативных актов с небольшим временным опережением;

- полнота, т.е. достаточно полное регулирование тех или иных фрагментов общественной жизни;

- конкретность, т.е. формулирование в законодательстве четко выраженных правил поведения регулирующих определенную сферу общественных отношений;

- демократичность, т.е. учёт общественного мнения при принятии законов, широкое обсуждение законопроектов, использование референдумов и т.д.

Таковы основные требования, существенно влияющие на качество законодательства.

Правотворчество – процесс, требующий напряженного интеллектуального труда и высокой профессиональной подготовки исполнителей, в том числе и знания правил юридической техники.

Именно с правотворчеством (законодательством) связаны первые исследования в области законодательной техники, которая в настоящее время претерпела ряд понятийных и структурных изменений и вошла в состав юридической техники.

¹ См. Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008. – С. 144.

Основателем учения о законодательной технике является Р. Йеринг¹, сформулировавший в своей книге целый ряд правил, которые надо соблюдать при написании законов.

Одним из первых исследователей законодательной техники в нашей стране следует считать Д.А. Керимова, который начал изучать данную проблематику ещё в 50-х годах прошлого века. В дальнейшем взгляды учёных на проблемы законодательной (юридической) техники эволюционировали, возросло понимание значения общих и особых правил юридической техники в сложном процессе создания нормативных актов.

Если рассматривать правотворчество, как этап правового регулирования, то на этой стадии функционируют три вида юридической техники: правотворческая техника, техника опубликования нормативных актов, техника систематизации нормативных актов.

Исходя из вышеизложенного, попытаемся сформулировать понятие правотворческой техники.

Правотворческая техника – это совокупность способов, методов, приемов и правил, обеспечивающих успешное ведение юридической работы в области издания нормативных актов.

Ранее мы рассмотрели общие правила юридической техники, а сейчас обратим внимание на особые специфические правила создания нормативных актов, применяющихся в правотворческой технике.

Сущность любого нормативного акта составляет его содержание. В правотворческой деятельности от правильного наполнения содержания во многом зависит успешное решение вопросов правового регулирования общественных отношений. Именно поэтому к содержанию нормативных актов предъявляются следующие требования:

– законность – это означает, что нормативный акт должен издаваться в пределах компетенции правотворческого субъекта и в нем обязательно должны соблюдаться права и свободы человека и гражданина;

– соответствие нормам морали, которая является весомым регулятором в обществе;

– целесообразность – нормативный акт должен отвечать соответствующим интересам (общества, государства, граждан) в реальных условиях;

¹ Йеринг, Р. Юридическая техника / Р. Йеринг. – М., 2008.

– обоснованность, т.е. учет объективных и субъективных факторов в соответствии с тенденциями развития общества;

– эффективность, т.е. принятие определенного нормативного акта, обеспечивающего достижение поставленной цели с наибольшим результатом;

– своевременность, которая означает, что правовые предписания, содержащиеся в нормативном акте должны быть объективно необходимы на данном этапе развития общества;

– стабильность – содержание нормативного акта позволяет регулировать не только существующие общественные отношения, но и учитывает отношения, которые возникнут в будущем;

– экономичность – достижение результата, который ставился при принятии акта с наименьшими затратами;

– реальность – обеспеченность выполнения правовых предписаний материальными, финансовыми, трудовыми, техническими ресурсами и наличие необходимого времени.

Соблюдение рассмотренных требований в их неразрывном единстве позволит привести к созданию качественных нормативных актов.

Ознакомившись с вышеперечисленными требованиями, приступим к рассмотрению основных способов и приёмов формирования нормативных актов.

Юридическая терминология – это словесное обозначение понятий, используемых при изложении содержания нормативного акта.

В текстах нормативных актов используются три вида терминов:

1. общеупотребляемые, т.е. понимаемые всеми в равной степени одинаково (свидетель, беженец и т.д.);

2. специально-технические, т.е. использующие познания различных отраслей знаний (правила техники безопасности, недоброкачественная продукция, депозит и т.д.);

3. специально-юридические, т.е. выработанные правовой наукой и практикой (необходимая оборона, соучастие, залог и т.д.).

К юридическим терминам предъявляются довольно строгие требования, в числе которых наиболее важными являются: единство, однозначность, общепризнанность и устойчивость употребления, стилистическая нейтральность, стабильность, доступность, предельная ясность и т.п.

Запреты, предписания, дозволения¹

Запреты – суть норм запретительного характера заключается в установлении обязанностей воздерживаться от определенных действий.

Предписание – это требование от субъектов права совершения определённых действий.

Дозволение – это прием, связанный с предоставлением субъектами права возможности совершать те или иные действия.

Наряду с вышеуказанными способами формирования содержания права, важное место занимают принципы права, в которых отражается сущность и даже философский момент права.

Принципы права – это абстрактно выраженные правила поведения, отражающие сущность и закономерности развития права².

Существуют следующие виды принципов:

а) общие – исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие сущность и социальную природу права в целом (принцип демократизма, принцип гуманизма, принцип законности, принцип равноправия, принцип справедливости, принцип единства прав и обязанностей);

б) межотраслевые – исходные положения, которые подчеркивают общность и специфику нескольких смежных отраслей права (принцип личной ответственности в уголовном и административном праве и т.д.);

с) отраслевые – исходные положения, которые отражают отношения в той или иной отрасли права (принцип разделения властей в конституционном праве и т.д.);

д) принципы отдельных институтов права (принципы назначения наказания, заключение договора и др.).

Правовые дефиниции – это краткие определения каких-либо понятий, отражающие существенные признаки явлений, предметов. Например, алиби – нахождение подозреваемого или обвиняемого в момент совершения преступления в другом месте (УПК РФ).

Роль понятий в праве трудно переоценить, т.к. они играют роль первичного материала в создании нормативного акта.

«Важной логической чертой правовой нормы, – отмечает Г.Т. Чернобель, – является то, что она при своем возникновении конструируется посредством определенных понятий. Без конкретных и

¹ Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты / С.С. Алексеев. – М., 1989.

² См. Кашанина, Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. – М., 2008 – С. 167.

ясных понятий невозможно сформулировать правовую норму. Понятие – это семантическое ядро, благодаря которому норма права функционирует»¹.

Подготовка проекта любого нормативного акта, как правило, начинается с формулировки понятий, которые используются в тексте документа. Они уточняются, детализируются и, конечно, формулируются дефиниции. Именно они придают согласованность нормативному правовому акту, являются цементирующим элементом его содержания и «создают условия для однозначности в праве...»².

Рассмотрим некоторые правила составления правовых дефиниций:

– при раскрытии содержания понятия целесообразно перечислять не все его признаки, а только лишь понятийно-образующие (основные), что поможет точно и емко сформулировать логическую конструкцию;

– при формулировании дефиниций необходимо стремиться к «явности» в тексте, т.е. к доминированию «резко выраженных», текстуально обособленных определений;

– формулируя дефиницию, необходимо учитывать весь объем понятия, т.е. совокупность предметов и явлений, обладающих его признаками;

– необходимо избегать равнообъемности (синонимичности) понятий, например, алкогольная продукция, алкоголь содержащая продукция и т.п.

– целесообразно использование в правовом тексте контрадикторных понятий.

Все понятия подразделяются на контрарные и контрадикторные. Контрарные понятия содержат в себе предельно противоположные признаки (понятия-антонимы), а контрадикторные – признаки, явно исключающие противоположные понятия. Наличие таких понятий (старость – не старость) расценивается, как дефект системы права.

Соблюдение родовидовых отношений означает, что если объем понятий целиком входит в объем другого понятия, то между ними возникают отношения подчинения (преступление – тяжкое преступление). Изменение указанных отношений нарушает последовательность и логику изложения содержания нормативно-

¹ Чернобель, Г.Т. Формализация норм права / Г.Т. Чернобель // Советское государство и право. – 1979. – № 4. – С. 34.

² Жеребкин, В.Е. Содержание понятий права: Логико-юридический анализ / В.Е. Жеребкин. – Харьков, 1980. – С. 27.

правового текста, что значительно затрудняет его понимание правоприменителем¹.

Декларации формулируют в тексте нормативного акта определенные ценности и идеалы, на которые следует ориентироваться адресатам.

Декларации помогают понять, почему необходимо принять тот или иной нормативный акт и убеждают в необходимости выполнения его предписаний.

В нормативном тексте декларации должны занимать по объему весьма скромное место. Главное в нормативном акте – запреты, предписания и дозволения. Именно из них состоит ткань нормативного акта.

Главное значение деклараций, считает М.Л. Давыдова, состоит в том, что они обуславливают содержательное единство нормативного акта, связывают изложенные в нем предписания в стройную систему, придавая им общий смысл².

Юридическая конструкция (от лат. construction – составление, построение) – средство правотворческой техники, заключающееся в моделировании, определенном логическом построении нормативного материала, одновременно выступающее методом познания и толкования норм права.

Она обладает следующими основными признаками:

- является формой отражения действительности;
- создается в результате абстракции, идеализации;
- служит средством выражения внутренней структуры сложного явления;
- юридическая конструкция и реально существующее правовое отношение или его элемент находятся в отношении соответствия, отражения, определенного сходства на уровне существующих признаков общественных отношений³.

Компоненты, из которых складывается юридическая конструкция, называются её элементами.

¹ Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных актов органами исполнительной власти / под. ред. Т.Я. Хабриевой, Н.В. Власенко. – М., 2010. – С. 64-68.

² Давыдова, М.Л. правовые декларации в российском законодательстве. Законодательная техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1 / М.Л. Давыдова. – Н. Новгород, 2001. – С. 284.

³ Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.В. Шкатулла. – М., 2014 – С. 19.

Элементы конструкции могут быть обязательными (существенными) (например, элемент состава преступления) и необязательными (определимыми) (например, элемент отдельных видов договоров на образование).

Решение задачи построения юридической конструкции состоит, как правило, из двух этапов:

– на первом этапе происходит осмысление и уточнение исходных данных, т.е. фактически формулируется техническое задание;

– на втором этапе происходит внутреннее проектирование правового объекта, в ходе которого выполняются следующие процедуры: выбор основополагающего принципа проектирования и метода решения; собственно решение и анализ полученных результатов при реализации данного решения.

Юридические конструкции в научной литературе классифицируют по разным основаниям:

– по среде действия (публично-правовые и частноправовые, общеправовые, отраслевые и межотраслевые, институтов, субинститутов);

– по обязательности элементов юридической конструкции (обязательными и необязательными элементами);

– по источникам права (юридические конструкции, закрепленные в нормативных правовых актах, актах судебного правотворчества, нормативных договорах и правовых обычаях);

– по социальному значению в правовом регулировании – регулятивные и охранительные;

– по взаимодействию элементов – статические и динамические;

– по методу правового регулирования – императивные и диспозитивные;

– по достоверности, правдивости, т.е. по степени приближения к реальным правовым явлениям – истинные и ложные (право как форма правды и лжи);

– по отношению к справедливости – справедливые и несправедливые;

– по отношению к свободе – дающие свободу и ограничивающие её; и др.¹

¹ Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. – М., 2014. – С. 122-123.

Юридическая конструкция становится работоспособной, если в её содержании субъективные права участников будущего правоотношения сбалансированы юридическими обязанностями и гарантированы возможностью применения адекватной юридической ответственности.

Именно юридические конструкции, их отработанность есть показатель совершенства законодательства. Так же как в технике и инженерном деле совершенство законодательства в значительной мере выражается в том, насколько отработано само построение правового материала, т.е. насколько при его выработке учтены типовые схемы и модели, данные науки и практики, требования эффективности, логики.

Понимание юридической конструкции как средства познания права и средства юридической техники стало фактически необходимым, т.к. важнейшей юридической конструкцией является норма права.

Правовые презумпции

Презумпция – это предположение о существовании факта, которое считается истинным до тех пор, пока ложность такого предположения не будет бесспорно доказана.

Правовая презумпция рассматривается как закрепленное в законе правило, предполагающее наличие или отсутствие фактов до представления доказательств противного (опровержения презумпции или запрещающее их опровержение (неопровержимая презумпция)).

По правовым последствиям презумпции делят на опровержимые и неопровержимые¹.

Так, презумпция невиновности – опровержимая презумпция, ибо первоначальное предположение, что человек не виновен, может быть опровергнуто в ходе следствия, которое возможно установит вину человека.

Неопровержимая презумпция не может быть опровергнута. Очевидно, что такая презумпция, как увеличение общественной опасности и преступного деяния, совершенного при рецидиве преступлений, опровергнута быть не может.

Наиболее важные юридические презумпции:

– презумпция невиновности, которая применяется в уголовном и уголовно-процессуальном праве, а также в конституционном праве, так как нередко закрепляется в Конституции государства;

¹ Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2011 – С. 199.

- презумпция вины, применяемая в гражданском праве, а в некоторых странах – и в уголовном праве;
- презумпция добросовестности, применяемая в налоговом праве;
- презумпция авторства, применяемая в авторском праве;
- презумпция знания гражданином законодательства;
- презумпция психического здоровья, используемая в судебной психиатрии;
- презумпция смерти, применяемая в гражданском праве, когда человек признается умершим автоматически с продолжительным безвестным отсутствием и т.д.

В научной литературе содержится обширный перечень презумпций. Их подразделяют на фактические и законные, отраслевые, межотраслевые и общеправовые, специальные и промежуточные, прямые и косвенные; общие и конкретные (частные) и др.

В целом презумпции играют в правовом регулировании стабилизирующую роль, позволяют обойти юридические тупики, вносят определенность в разрешение юридического дела.

Термин «фикция» (*fictio*) имеет многовековую историю, в переводе с латинского языка «фикция» означает «выдумка, вымысел». Юридические фикции можно встретить в древнеавилонском, древнеегипетском, римском, древнем иудейском и конечно в древнерусском праве. Следует отметить, что, несмотря на отсутствие определения понятия юридической фикции, данный феномен можно встретить даже в Законах Хаммурапи (1792-1750 гг. до н.э.). Так, в параграфе 7 ст. 17 свода законов Хаммурапи было сказано: «Если человек купит из руки сына человека или из руки раба человека без свидетелей и договора или возьмет на хранение либо серебро, либо золото, либо раба, либо рабыню, либо вола, либо овцу, либо осла, либо что бы то ни было, то этот человек – вор, его должно убить»¹. Тем самым Законы Хаммурапи причисляли к ворам лиц, фактически ими не являвшихся, поскольку человек, купивший (взавший) что-то, на самом деле вором (в полном смысле этого слова) не является.

Проанализировав нормы древних источников права различных государств, можно прийти к выводу, что юридические фикции характерны для всех правовых систем, однако они предполагают

¹ Сборник Законов царя Хаммурапи. Источники права. Вып. 1. – Тольяти: ИИП «Акцент» 1996. – С. 56.

достаточный уровень развития права и наиболее часто встречаются в наиболее развитых правовых системах.

Правовая фикция сегодня представляет собой закрепленное в соответствующих источниках и используемое в юридической практике особого рода правовое предписание, посредством которого положения, не существующие в действительности или противоречащие ей, императивно провозглашаются существующими и имеющими юридическое значение с целью преодоления невосполнимой неизвестности в правовом регулировании общественных отношений, т.е. под фикцией принято понимать положение, которое уже с момента своего образования лишено истинности¹.

Как отмечает К.К. Панько, «фикция не предполагает объективного отражения реалий, совсем наоборот; она рассматривается как совокупность логических приемов и методических правил исследования, при которых действительность подводится под какую-либо условную форму»².

Фикции классифицируются на законные и догматические, т.е. развитые и принятые наукой. Целью догматических фикций является формирование последовательной и систематической связи юридических фактов, подведение их под единый исходный пункт. Например, к ним относится положение, что наследник считается вступившим в наследство с момента смерти наследодателя, хотя в действительности это вступление может не совпадать по времени с моментом кончины наследодателя. Данная фикция основывается на том, что при юридическом преемстве окончание права одного должно совпадать с началом права в лице другого.

В современной литературе встречается следующая классификация фикций:

- по цели использования (применения) – легальные и нелегальные;
- по основанию – естественные (натуральные) и юридические;
- по отраслевой принадлежности – конституционно-правовые, гражданско-правовые и т.д.;
- по характеру – материальные и процессуальные;

¹ Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. – М., 2014. – С. 148-149.

² Панько, К.К. Фикции в уголовном праве и правоприменении / К.К. Панько. – Воронеж. 1998. – С. 3.

– по источнику – конституционные; содержащиеся в законах; содержащиеся в подзаконных актах; содержащиеся в международно-правовых актах;

– по способу выражения – сформулированные в виде суждений или в виде неопровержимых предположений;

– по хронологическому признаку – традиционные и современные¹.

Значение фикций в современном праве, по мнению Кашаниной Т.В., состоит в следующем:

– они способствуют переводу обыденной реальности в реальность правовую;

– устраняют неопределенность в правовом регулировании;

– помогают упростить юридические отношения и сделать правовое регулирование устойчивым и стабильным;

– способствуют охране прав граждан;

– помогают добиться справедливости порой на грани или наперекор истине;

– облегчают становление обстоятельств и тем самым делают правовую систему экономной, сокращая ход и объем;

– способствуют повышению эффективности юридической деятельности².

Правовые аксиомы – это общепризнанные истины, не требующие доказательств, находящие либо прямое, либо косвенное отражение в нормах права³.

Например: никто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников (ст. 51 Конституция Российской Федерации).

Можно выделить следующие виды правовых аксиом:

– по характеру – общие и отраслевые;

– по содержанию – утверждающие и отрицающие.

Роль правовых аксиом в правовом регулировании заключается в том, что правовое регулирование становится более доступным для граждан, более экономным и эффективным.

Исключения – это приём правотворческой техники, который позволяет изменить общее правило поведения, не соблюдать то, о чем

¹ Юридическая техника: учебник. – Указ. соч. – С. 152-153.

² Кашанина, Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. – М. 2011. – С. 203.

³ Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008 – С. 191, 192.

гласит закон, какое-либо правило, соглашение в особых или специальных целях или интересах.

Исключения могут устанавливаться по соглашению (в сфере частного права), либо устанавливаться законодательством (в сфере публичного права).

Например: семейный кодекс Российской Федерации (ст. 13) устанавливает исключение из общего правила, касающегося брачного возраста: при наличии уважительных причин органы местного самоуправления по месту жительства вправе по просьбе лиц, желающих вступить в брак, разрешить вступить в брак лицам, достигшим 16 лет.

Однако исключения из общих правил должны быть действительно исключениями, ибо иначе при наличии множества исключений, в законодательстве закон практически разрушается.

Одной из важнейших частей правотворческой техники являются приемы и правила логического построения нормативно – правовых актов. Любой юрист, деятельность которого связана с правовыми нормами обязательно использует в правотворческой деятельности законы формальной логики:

– закон противоречия, который формулируется так: не могут быть истинными два суждения (две мысли), одно из которых отрицает другое;

– закон тождества; в соответствии с ним предмет мысли в пределах одного рассуждения, одного доказательства, одной теории остается неизменным;

– закон исключенного третьего, т.е. в предмете указанный признак либо присутствует, либо нет;

– закон достаточного основания, который связан с доказательственным мышлением, а по прямому смыслу слов, т.е. доказательственное мышление ассоциируется с доказательством, логическим приемом, в процессе которого истинность некоторого суждения (именуемого тезисом) демонстрируется путем его выведения из других истинных суждений (аргументов)¹.

Применение законов формальной логики в правотворческой технике является абсолютно необходимым условием справедливости рассуждений юриста, но имеет свою специфику. Поэтому данную область применения чистой формальной логики иногда условно называют юридической (правотворческой) логикой. Она не является

¹ Свинцов, В.И. Логика / В.И. Свинцов. – М., 1987. – С. 149.

логикой инертного мира, а принадлежит реальному, живому и действующему миру, является логикой эффективности, логикой общества.

«Нарушение логики закона, неточность его понятий, формулировок, неопределённость использованных терминов, порождают многочисленные запросы, влекут изменения и дополнения, различные толкования и разъяснения, вызывают непроизводительную трату сил и энергии, одновременно являясь питательной почвой для бюрократической волокиты, позволяют извращать смысл закона и неправильно его применять»¹.

Логика правового акта – это система связей между его составными частями, характеризующая акт, как единое смысловое образование, обусловленное функциональным назначением.

Можно выделить несколько основных, тесно связанных между собой требований к правотворческой логике²:

– регулятивная направленность – это логическая основа правового документа, его смысловое подчинение единой цели – урегулированию общественных отношений;

– логическое единство, т.е. правовой акт должен представлять собой единый и монолитный механизм, имеющий общую функциональную направленность на регулирование строго определенного комплекса социальных отношений;

– системность и смысловая завершенность, т.е. системность нормативно-правового воздействия предполагает структурно и по смыслу законченный характер воздействия каждого конкретного правового акта; наличие определенной внутренней структуры, имеющей целью упорядочить, уложить в определённые логические этапы процесс правового регулирования и тем самым оптимизировать его регулятивную эффективность;

– логическая последовательность, т.е. строго определенный порядок изложения нормативно-правовых предписаний; каждая структурная составляющая правового акта должна быть органически связана с другими, проистекать из них и дополнять их.

Кроме вышеперечисленных требований в правотворческой технике используются следующие специфические правила логики³:

¹ Керимов, Д.А. Законодательная техника / Д.А. Керимов. – М., 2000 – С. 55.

² См. Чухвичев, Д.В. Законодательная техника / Д.В. Чухвичев. – М., 2006 – С. 163-170.

³ Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008 – С. 197.

– обоснование мотивов принятия нормативного акта (правило мотивации);

– соответствие нормативного акта общим принципам системы законодательства;

– однородность правовых обобщений, помещаемых в нормативный акт (правило отраслевой типизации);

– классификация нормативных предписаний; суть которой состоит в распределении правового материала по классам в соответствии с избранным критерием¹;

– регламентирование всех элементов логической нормы права, т.е. в нормативном акте логическая норма права должна быть представлена в полном составе; отсутствие хотя бы одного её элемента свидетельствует о её неполноценном правовом регулировании и о непрофессионализме разработчиков законодательного акта;

– обеспеченность нормативных предписаний санкциями;

– отсутствие дублирования нормативных предписаний.

Рассмотренные логические правила правотворческой деятельности составляют далеко не полный набор правил подготовки нормативных актов. Несомненно, он будет расширяться, а нормативные акты станут более совершенными.

Основные требования к логике нормативного акта определяют такую важнейшую его характеристику как стиль.

Стиль нормативного акта – это система правил, приёмов и принципов изложения текста акта, совокупность характерных черт формулирования словами его смысла. Стиль нормативного акта позволяет сформулировать его требования оптимально емко, четко и лаконично, что является залогом правильности их воздействия на создание субъектов правового регулирования, адекватного восприятия сути предписания и эффективности действия².

Исходя из этого, определяются основные требования к стилю нормативного акта:

– директивность и официальность, т.е. формулировки нормативного акта должны носить волевой, властно обязывающий характер;

– логическая полнота и законченность текста, т.е. правовое предписание должно быть по смыслу целостно выражено и не должно

¹ Баранов, В.М. Классификация в Российском законодательстве / В.М. Баранов, Е.В. Чумаков. – Н. Новгород, 2005. – С. 53.

² Чухвичев, Д.В. Законодательная техника / Д.В. Чухвичев. – М., 2006. – С. 170-175.

оставлять возможности для дополнения акта путём домысливания невыраженных положений нормы права, осуществляемого в форме расширительного толкования, основанного на аналогии;

– точность и определенность юридической формы, т.е. наибольшая конкретизация значения содержащихся в нормативном акте формулировок и выражений;

– максимальная экономичность, оптимальная емкость, компактность правотворческих формулировок, т.е. акт должен быть короток и лаконичен;

– беспристрастность (нейтральность), т.е. в тексте нормативного акта должна отсутствовать экспрессия, текст необходимо излагать спокойно, без проявления чувств.

Требования к логике и стилю нормативных актов напрямую влияют на язык правотворчества.

Язык правотворчества – это система словарных и грамматических средств, используемых при формировании текстов нормативно-правовых актов.

В научной литературе встречается точка зрения, согласно которой выделяется четыре уровня стилистического своеобразия юридического языка:

- 1) язык нормативно-правовых актов;
- 2) язык правоприменительных и иных индивидуальных актов;
- 3) профессиональная речь юриста;
- 4) язык правовой доктрины¹.

Стилистическую основу языка права составляют три функциональных стиля: официально-деловой, научный, публицистический.

Значение языка не исчерпывается только тем, что он выступает средством выражения правовых норм. Правотворческий язык выполняет важные социальные задачи²:

– во-первых, посредством языка в нормативном акте получает всеобщее признание правообразующий интерес или общегосударственная воля;

– во-вторых, язык является средством официального общения государственной власти и населения, через него реализуются цели и задачи правотворческой политики;

¹ Давыдова, М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии / М.Л. Давыдова. – Волгоград, 2009. – С. 15.

² Червонюк, В.П. Теория государства и права / В.П. Червонюк. – М., 2007. – С. 443.

– в-третьих, язык выступает ретранслятором между замыслом и намерениями создателей нормативного акта и восприятием акта индивидуальным и массовым правосознанием; т.е. язык, выступая инструментом восприятия права, обеспечивает регулятивную направленность правовых предписаний.

Языковую основу текста нормативных актов составляют лексические единицы: слово, словосочетания, предложения, аббревиатуры. Рассмотрим их несколько подробнее.

Слово – основная единица нормативного текста, служащая для наименования отдельного предмета мысли или понятия. Лингвисты характеризуют термин как специальное слово (или словосочетание), принятое в профессиональной деятельности и употребляющееся в особых условиях. Классическим стало определение юридического термина, сформулированное А.С. Пиголкиным: «Юридический термин – это слово (или словосочетание), которое употреблено в законодательстве, является обобщенным наименованием юридического понятия, имеющего точный и определенный смысл, и отличается смысловой однозначностью, функциональной устойчивостью»¹.

С учетом того, что термины изначально предназначены для формулирования специальной (профессиональной) лексики, неточность их применения в тексте нормативного акта зачастую приводит к неверному пониманию сути правовой нормы и искажению первоначального замысла законодателя. Поэтому правильное применение юридических терминов в правотворческой технике приобретает особое актуальное значение.

Существуют основные критерии, которым необходимо руководствоваться при выборе слов, используемых в правотворческой технике:

– каждое слово должно иметь значение; если слово не имеет значения, оно «есть не слово, а звук пустой»²;

– слово должно соответствовать своему значению, так как двусмысленность при написании нормативного текста недопустима;

– слово должно сочетаться с окружающими его словами, что предполагает определённый уровень грамотности юриста, пишущего текст нормативного акта;

– слово должно соответствовать стилю документа (от того, кому документ предназначен и какова его цель, зависит и выбор слова);

¹ Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1990. – С. 65.

² Выготский, Л.С. Мышление и речь / Л.С. Выготский. – М.: Лабиринт, 2005. – С. 13.

– при выборе слова предпочтение лучше отдавать известному, широко употребляемому слову, а не незнакомому или специальному; конкретному, а не абстрактному; короткому слову, а не длинному; одному слову, а не многословию¹.

Как правило, слово выражает какое-то понятие, которое вовне обнаруживает себя с помощью термина, значит, слово является одновременно и понятием, и термином.

Словосочетание – это устойчивая смысловая связь между словами.

Словосочетания довольно часто применяются в структуре текста нормативных актов и способствуют повышению языковой производительности.

Различают следующие виды словосочетаний:²

– фразеологизмы, т.е. устойчивые словосочетания, которые подразделяются на общие (например, регистрационный номер) и собственно-юридические (заключение под стражу, предание суду и т.д.);

– свободные словосочетания, более гибкие, их части могут заменяться (например, денежные средства, денежные ресурсы).

Использовать словосочетания в тексте нормативных актов необходимо достаточно взвешенно и осторожно, чтобы их точное и недвусмысленное воспроизведение не наносило ущерб качеству предложений.

Предложение – это основная структурно-смысловая единица текста нормативных актов. Она должна отвечать следующим требованиям³:

– точно выражать мысль законодателя;

– быть юридически нейтральным, т.е. целесообразно формулировать то или иное правило поведения в обезличенной форме;

– быть простыми и доступными, но без ущерба для полноты и ясности нормативного положения, а также без упрощенчества и примитивизма;

– адекватно выражать волю законодателя, для чего необходима соответствующая организация предложения, которое может быть

¹ Хазова, О.А. Искусство юридического письма / О.А. Хазова. – М., 2011. – С. 124.

² Власенко, Н.А. Основы законодательной техники / Н.А. Власенко. – Иркутск, 1995. – С. 21-23.

³ Власенко, Н.А. Язык Права / Н.А. Власенко. – Иркутск, 1997. – С. 114-119.

констатирующим, повествовательным, утвердительным, лучше без подлежащих, без вопросов, без побудительных слов.

Достаточно часто в тексте нормативных актов встречаются правовые аббревиатуры.

Правовые аббревиатуры – это сокращения словосочетаний, образованные из первых букв слов, в них входящих. Существуют несколько видов аббревиатур¹.

Так, по внешней форме различают аббревиатуры:

- состоящие из строчных букв (ВУЗ, ЗАГС и т.д.);
- образованные из заглавных букв и представляющие собой сокращение имен собственных (УК РФ);
- смешанные, т.е. образованные из словосочетания, в состав которого входит однобуквенный союз или предлог, воспроизводимый строчной буквой (КоАП).

По сфере применения подразделяют аббревиатуры:

- общепринятые, которые не требуют специальных пояснений (СМИ, МВД и т.д.);
- специальные, т.е. имеющие узкое применение и понимаемые специалистами без дополнительных пояснений;
- индивидуальные, т.е. имеющие ещё более узкое распространение и предполагающие разъяснения даже для специалистов (например, МРОТ – минимальный размер оплаты труда).

Правила использования аббревиатур:

- необходимо точно воспроизводить начальные буквы словосочетаний;
- они не должны носить двусмысленный характер;
- не быть тяжелочитаемыми и труднопроизносимыми;
- должны расшифроваться в тексте;

Аббревиатуры, выполненные без учета соответствующих правил, могут отрицательно влиять на качество формы закона.

И, наконец, несколько слов о символах, используемых в правотворчестве.

Правовой символ – это создаваемый или санкционируемый государством условный образ, отличительный знак, представляющий собой видимое или слышимое образование, которому придаётся политико-правовой смысл, используемый для передачи правовой информации адресату (Государственный флаг, Государственный гимн,

¹ Власенко, Н.А. Основы законодательной техники / Н.А. Власенко. – Иркутск, 1995. – С. 30.

сигналы светофора при регулировании дорожного движения, дорожные знаки, логотипы и т.д.).

Символы часто являются наиболее удобным и доступным для понимания средством регулирования общественных отношений. Для них характерна наглядность, краткость и лаконичность. Если символы понятны и укоренились в сознании рядовых граждан, то государственно-властное веление, внешне выраженное в виде символа, будет реализовываться даже на подсознательном уровне.

В настоящее время символы – это вспомогательное средство фиксации, хранения и передачи правовой информации. Переход от символических приемов в правотворчестве на словесную форму не случаен. Жизнь постоянно усложняется, сложным становится содержание самих текстов нормативно-правовых актов, поэтому символы в современных условиях оказываются плохими помощниками и применяются не достаточно часто.

Теперь рассмотрим основные правила правотворческой техники по структурированию нормативного акта, определяющие его внутреннюю систему и соотношение основных структурных единиц.

Структура (от лат. *structura* – «строение, сооружение, расположение, порядок») характеризуется следующими основными параметрами:

- 1) системная организация определенного множества заданных элементов;
- 2) определенная закономерность связей и отношений системно организованных элементов;
- 3) относительная устойчивость, стабильность системно организованных элементов, их связей и отношений;
- 4) целостное системное единство организованного множества элементов;
- 5) способность организованного множества элементов к системному и межсистемному функционированию¹.

Структура (строение) нормативного акта обуславливается его содержанием. В связи с тем, что нормативные акты, как правило, представляют собой весьма обширные документы, необходимость структурирования их текста, распределения правового материала по подразделениям является в настоящее время актуальной проблемой.

¹ Законодательная техника: научно-практическое пособие / под редакцией Ю.А. Тихомирова. – М., 2000. – С. 104.

Рассмотрим и коротко охарактеризуем все возможные единицы структурной организации текста нормативных актов.

Заголовок – это наименование нормативного акта. Излагается заголовок официальным стилем, его задачей является краткое и точное отражение основной идеи и тематики нормативного акта.

Заголовок может быть сформулирован в виде полного наименования, которое передает содержание акта и обозначает предмет правового регулирования; краткого наименования, которое обычно состоит из одного или нескольких его ключевых понятий нормативного акта (назначение краткого наименования состоит в том, чтобы дать сжатое и удобное в применении название нормативного акта; при наличии полного наименования его сокращенный вариант добавляется в скобках); аббревиатуры, (например УКРФ), которая служит для идентификации нормативного акта и поэтому должна отличаться от аббревиатур других нормативных актов.

Заголовок нормативно-правового акта – один из его важнейших реквизитов, играющий первостепенную роль в оценочном восприятии, понимании юридического текста, что определяет правильное эффективное применение нормативно-правового акта в конкретной правовой ситуации. В целом заголовок призван выполнять следующие основные функции: назывную, информативную и ориентационно-нормативную, которые системно взаимообусловлены и неразрывны¹.

Оглавление – перечень всех основных структурных единиц нормативного акта. Главная задача оглавления – сориентировать пользователя в правовых предписаниях, обеспечить их эффективный поиск и сделать текст нормативного акта более доступным. Необходимым условием для внесения структурных единиц в оглавление является наличие у них собственного названия. Оглавление не является обязательным компонентом нормативного акта, а его местонахождение может решаться двояко – либо перед преамбулой, либо в конце.

Преамбула (от лат. *preambulus* – «идущий впереди, предшествующий») – это вводная часть нормативного акта, его структурная единица, указывающая в своем содержании на обстоятельства, послужившие поводом к принятию нормативного акта, а так же цели и задачи, которые должны быть достигнуты в процессе его применения.

¹ Законодательная техника: Научно-практическое пособие. – М., 2000. – С. 117.

Преамбула обычно выступает связывающим звеном для всех норм данного акта, объединяет их единой идеей, общей политической и правовой основой.

Часть – самая крупная структура текста нормативного акта.

Наличие частей уместно только при формировании ведущих отраслевых нормативных актов (например, кодексов). Для размещения в частях нормативного материала используются следующие критерии:

– функциональный – предполагает объединение нормативных предписаний по роли, которую они играют в правовом регулировании отрасли права (например, Общая часть, Особенная часть);

– предметный – нормативный материал располагается по определённому кругу вопросов связанных друг с другом;

– смешанный – одни части нормативного акта формируются по функциональному критерию, а другие – по предметному.

Раздел – структурная единица нормативного акта, которая объединяет в себе нормы подотрасли права или группы институтов. Наименования разделов пишутся в именительном падеже и нумеруются, как правило, римскими цифрами. Используются разделы в крупных нормативных актах.

Глава – структурная единица, оформляющая правовой институт или субинститут. Нормативные предписания включаются в главу по предметно-функциональному признаку. Главы, как правило, нумеруются (арабскими или римскими) цифрами и имеют собственное наименование.

Статья – основная структурная единица нормативного акта, которая представляет собой нечто единое, выражает единую законченную мысль в полном объеме, и именно она является носителем правовой информации. Однако следует помнить, что не следует смешивать статьи с правовой нормой. В одной статье может содержаться несколько норм права и наоборот, норма иногда бывает «разорвана» (гипотеза и диспозиция – в одной статье, а санкция – в другой).

В целях достижения наибольшей эффективности реализации заложенных в нормах права правовых предписаний правотворческими органами используются несколько приемов изложения юридических норм в статьях нормативно-правовых актов¹:

¹. Малахов, В.П. Теория государства и права / В.П. Малахов, И.А. Горшенёва, А.А. Иванов. – М., 2009 – С. 82.

– в зависимости от уровня нормативного обобщения используется абстрактный способ, при котором обстоятельства, практически излагаются в тексте в обобщенном виде, и казуистический способ, при котором перечисляются все предписываемые нормой условия действия и последствия их несоблюдения;

– в зависимости от полноты фиксирования элементов правовых норм используется полная форма изложения элементов правовой нормы в статьях нормативно-правовых актов, при которой норма права и статья закона совпадают, т.е. в одной статье акта есть все ее элементы (гипотеза, диспозиция, санкция); несколько правовых норм в одной статье акта; отсылочная форма изложения встречается тогда, когда одна норма права структурно «разбросана» по нескольким статьям этого же нормативно-правового акта (ссылочные нормы), если же отдельные части нормы необходимо искать в статьях другого (других) акта (бланкетные нормы), статьи нумеруются и им присваивается название.

Параграф – структурная единица, чаще всего используемая в тексте ведомственных нормативных актов, предназначенная для группировки их немногочисленных пунктов.

Пункт – структурная единица, являющаяся частью статьи. Пункты нумеруются арабскими цифрами, но не озаглавливаются. Нумерация пунктов позволяет отличать их по тексту от статей, выделяя как менее крупные структурные составляющие.

Абзац – структурная единица, являющаяся органичной и неразрывной частью текста пункта, служит показателем логичного перехода от одной мысли к другой; в отличие от подпункта текст абзаца, как правило, начинается с красной строки и заглавной буквы. Иногда абзацы нумеруются арабскими цифрами или буквами с круглой скобкой.

Подпункт – структурная единица, используемая в нормативных актах для градации текста больших пунктов. Как правило, подпункты не нумеруются и начинаются с прописной буквы.

Примечание – часть нормативного акта, которая представляет государственно-властное установление, предназначенное для специального текстового или символического подчеркивания, носящее сопроводительный характер¹.

¹ Баранов, В.М. Примечания в российском праве / В.М. Баранов, А.П. Кузнецов и др. – Н. Новгород, 2005. – С. 16.

Примечания нормативных актов используются в следующих целях¹:

- расширить или сузить сферу действия определенных положений нормативного акта;
- предусмотреть исключения из общего правила, установленного нормативным актом;
- уточнить смысл того или иного термина или всей статьи (дефиниции по тексту акта);
- определить условия применения положения, статьи;
- определить орган государственной власти, который будет осуществлять правоприменение в регулируемой среде;
- закрепить самостоятельные по смыслу нормы, выделяющиеся из общей логической системы акта.

Использование примечаний оправдано в случаях:

- если в нормативном акте не разрешается тот или иной конкретный вопрос и для разрешения этого вопроса делается ссылка на другую статью или на другой нормативный акт, где он решается, или же приводится тот орган, который может решить этот вопрос;
- в примечании нормативного акта законодатель объясняет смысл выражений и терминов, используемых в двух или более статьях (это относится в первую очередь к понятиям узконаправленных технических терминов, которые необязательно закреплять в самостоятельных статьях);
- если в статьях есть перечисление, один из пунктов которых нуждается в особом пояснении;
- правотворческий орган считает необходимым толковать помещенный в приложении нормативного акта материал (таблицы, диаграммы и прочее пояснение).

Заключительные положения – это не обязательная структурная единица нормативного акта. Формулируются заключительные положения произвольно, по усмотрению правотворческого органа. К числу возможных данной структурной единицы относятся вопросы о вступлении закона в силу, о признании нормативных актов утративших силу, о полномочиях субъектов правоотношений, о порядке рассмотрения споров и т.д. Главным правилом для рассматриваемой структурной единицы является то, что в нее должны помещаться положения, направленные на поддержание баланса в правовой системе.

¹ Чухвичев, Д.В. Законодательная техника / Д.В. Чухвичев. – М. 2006. – С. 191-192.

Приложения – это структурная единица, также не обязательная для нормативного акта, которая используется для формулирования положений по смыслу отличающихся от основного нормативно-правового массива, автономных от него. Например, в приложениях можно приводить расчеты, графики, схемы, тарифы, рисунки, иллюстрирующие предписания нормативного акта и облегчающие понимание его статей. Нормативные предписания включать в текст приложений не следует. Приложения следуют за заключительными положениями и повышают эффективность использования нормативного акта.

Таковы основные характеристики структурных единиц текста нормативных актов. Существуют также общие правила расположения структурных единиц текста:

1. все структурные единицы нормативного акта (и большие, и маленькие) должны иметь сквозную нумерацию, в противном случае пользователи будут путаться;

2. по возможности все крупные структурные единицы (в т.ч. статьи) должны иметь специальные заголовки, главная функция заголовков, как уже ранее отмечалось, информационная; его использование позволяет лаконично выразить суть нормативных предписаний, что помогает быстро и легко ориентироваться в нормативном материале.

3. располагать нормативный материал надо так, чтобы более важные предписания предшествовали менее важным;

4. положения об обязанностях должны предварять нормативные предписания о санкциях;

5. материально-правовые предписания располагаются перед процедурными, а процедурные – перед процессуальными¹.

Работа над структурой нормативного акта – дело сложное, гарантией успеха является четкое знание приемов правотворческой техники, касающихся оформления текста нормативного акта.

Важнейшими факторами повышения эффективности правотворческой работы является соблюдение такого правила правотворческой техники, как планирование. Цели планирования правотворчества²:

¹ Кашанина, Т.В. Юридическая техника в сфере частного права / Т.В. Кашанина. – М., 2012 – С. 128-129.

² Правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Правоприменительная деятельность» / И.А. Нестеренко. – М., 2011. – С. 227.

- создание научно обоснованной системы нормативных правовых актов;
- обеспечение комплексного и последовательного решения правотворческих задач;
- совершенствование организации работ по подготовке нормативных правовых актов;
- усиление контроля над сроками подготовки проектов нормативных актов.

планирование правотворческой деятельности позволяет решить ряд крайне важных задач (оптимизация деятельности правотворческих органов; своевременная концентрация усилий правотворческих и правоприменительных органов, научных и экспертных организаций, институтов гражданского общества на подготовке правотворческих решений; обеспечение своевременности и улучшение качества принимаемых нормативных правовых актов).

Планирование правотворческой деятельности осуществляется уполномоченными на принятие правотворческих решений органами на всех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном.

Планирование правотворчества представляет собой важный инструмент в борьбе с неподготовленностью нормативных актов, их противоречивостью, позволяет скоординировать усилия всех участников правотворческой деятельности на наиболее важных направлениях правового регулирования, правильно распределить и использовать научное и информационное обеспечение правотворческого процесса.

Планы правотворческой работы бывают текущие (на месяц, квартал, полугодие, год) и перспективные (более года).

Текущие планы более конкретны, а перспективные планы носят общий характер и в них указываются лишь направления правотворческой работы.

Работа над созданием конкретного проекта нормативного акта начинается с разработки его концепции¹.

Концепция нормативного акта – это его замысел, основная идея, отражение сути выраженных в нем правовых предписаний. Концепция оформляется в виде отдельного документа с

¹ Баранов, В.М. Концепция законопроекта / В.М. Баранов. – Н. Новгород, 2003; Исаков, В.Б. Стадии подготовки проектов законов. В кн. Законодательная техника / В.Б. Исаков. – М., 2000. – С. 60-62; Тихомиров, Ю.А. Законодательная техника: понятие и элементы. В кн. Законодательная техника / Ю.А. Тихомиров. – М., 2000. – С. 12.

соответствующим названием. Четкая структура концепции до настоящего времени не разработана, но определенные правила правотворческой техники по ее формированию существуют.

В концепции нормативного акта в обязательном порядке должно быть определено следующее¹:

- основная идея планируемого нормативного акта, его цели, принципы и предмет правового регулирования;

- круг лиц, попадающих под действие планируемого акта, изменения их правового статуса (с учетом ранее существовавших прав и обязанностей), последствия предполагаемого правового регулирования для их интересов;

- место будущего нормативного акта в системе действующего законодательства с указанием отрасли, к которой он относится, положений Конституции и других, вышестоящих по юридической силе актов, на реализацию положений которых он направлен, а также его значение для действующей системы правового регулирования;

- общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующей в этой сфере системы нормативных актов, с указанием пробелов, коллизий между предписаниями, определением объема потерявших силу положений и положений, фактически не действующих по причине своего технического несовершенства;

- анализ отечественной истории правового регулирования соответствующих общественных отношений и иностранной правовой практики в этой области;

- анализ социально-экономических, политических и иных последствий реализации будущего нормативного акта, обоснование его финансово-экономической исполнимости и целесообразности;

- примерное содержание будущего нормативного акта, его структура, основные логические смысловые элементы.

Как мы отмечали ранее, правотворчество является сложным и разносторонним процессом, важное место в котором занимает правотворческая процедура. Она характеризуется особым набором способов, приемов и правил, изучение которых исключительно важно при рассмотрении задач, выполняемых правотворческой техникой.

¹ Чухвичев, Д.В. Законодательная техника / Д.В. Чухвичев. – М., 2006. – С. 92.

Правотворческая процедура – это установленный порядок осуществления юридической деятельности по подготовке и принятию нормативно-правовых актов. Она должна отвечать следующим требованиям¹:

– опережающее установление правотворческих процедур, т.е. до принятия нормативного акта правотворческий орган продумывает процесс его принятия и отражает это в специальном акте;

– согласованность правотворческой процедуры и принимаемых нормативных актов, т.е. в рамках одного и того же правотворческого органа используются такие правотворческие процедуры, которые соответствуют виду принимаемого нормативного акта;

– многовариантность правотворческой процедуры, т.е. разный характер нормативных актов требует дифференцированного подхода к выполнению процедурных правил (иногда выполнение процедурных правил по полной программе не только оказывается неуместным, но и затрудняет дело);

– гласность принятия нормативных актов – это освещение в средствах массовой информации работы правотворческих органов в части прохождения проекта того или иного нормативного акта, комментарии журналистов (однако сказанное это относится в большей степени к принятию законов; постановления и ведомственные нормативные акты принимаются в узком аппаратном кругу);

– надежность и простота процедуры – это гарантия достижения цели, ради которой и устанавливается процедура;

– гарантированность выполнения процедуры, т.е. наличие обеспечительных мер по ее выполнению.

Правотворческая процедура в значительной степени зависит от субъекта правотворчества и характера принимаемого нормативного акта. Учитывая это, мы рассмотрим несколько подробнее три вида правотворческих процедур, применяемых при подготовке и принятии ведомственных нормативных актов, правительственных постановлений и законов Российской Федерации.

Процедура подготовки и принятия ведомственного нормативного акта

¹ Кашанина, Т.В. – Указ. соч. – С. 271-272.

В рамках этой процедуры целесообразно выполнить следующие требования¹:

– Определить основания издания ведомственного акта. Инициатива может исходить как от службы и персонала министерства, так и от граждан. Окончательное решение принимает руководитель ведомства или его заместитель.

– Разработать концепцию ведомственного акта. Составляет концепцию, как правило, рабочая группа разработчиков проекта. Основные положения концепции формируются исходя из задач, стоящих перед ведомством изложенных в соответствующих законах, указах и распоряжениях президента, постановлениях Правительства, а также поручениях руководства ведомства.

– Составить план и определить сроки подготовки ведомственного акта. В плане определяются основные этапы работы и сроки их выполнения, указываются непосредственные исполнители.

– Определить (назначить) разработчиков ведомственного акта. Группа разработчиков назначается, как правило, из числа должностных лиц заинтересованной службы (отдела, подразделения) ведомства (министерства), в компетенции которой находится рассматриваемый вопрос. При необходимости в состав группы привлекаются лица из других подразделений, ученые и специалисты различного профиля.

– Собрать необходимую информацию. Источники информации: законы, указы, акты Правительства, ведомственные акты, научная литература, аналитические данные социологических и статистических исследований, материалы инспекторских проверок и т.д.

– Подготовить текст проекта нормативного акта.

– Согласовать проект нормативного акта. Согласование осуществляет заинтересованная служба ведомства, которая согласовывает проект как внутри ведомства с другими службами и подразделениями, так, при необходимости, и с другими государственными органами. Проект акта также обязательно визируется в юридическом отделе ведомства. После устранения недостатков, выявленных в процессе согласования, производится ревизирование документа.

– Подписать ведомственный акт. Подписание осуществляется руководителем ведомства. После подписи нормативный акт

¹ Арзамасов, Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации / Ю.Г. Арзамасов. – Барнаул, 2002; Шмакова, Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: автореферат диссертации канд. юрид. наук / Н.С. Шмакова. – М., 2006. – С. 176-121.

регистрируется в общем отделе ведомства, размножается и рассылается по списку.

– Обеспечить государственную регистрацию принятого ведомственного акта.

К ведомственному нормативному акту, который представляется в Министерство юстиции России для регистрации, представляется справка, содержащая¹ основания издания нормативного акта; сведения обо всех действующих нормативных актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом; сведения о согласовании акта с другими государственными органами, если это необходимо.

Осуществляемая Министерством юстиции государственная регистрация нормативного акта включает в себя юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативных актов производится в срок до 15 дней с даты получения акта. В случае необходимости срок может быть продлен, но не более чем на десять дней, а в исключительных случаях – до одного месяца.

Следует отметить, что государственной регистрации подлежат только те ведомственные акты, которые затрагивают права, свободы и обязанности граждан, правовой статус организаций или носят межведомственный характер.

Процедура принятия Правительственных постановлений

Правотворческая инициатива.

Правотворческой инициативой обладают все члены Российского Правительства. Член правительства, который отвечает за решение вопроса, являющегося предметом правового регулирования, направляет на имя Председателя Правительства сопроводительное письмо с проектом постановления и пояснительной запиской. Пояснительная записка содержит в себе необходимые графики, таблицы, расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических последствий реализации предложенных решений.

¹ Чухвичев, Д.В. – Указ. соч. – С. 114-115.

Предварительное согласование проекта со всеми заинтересованными государственными органами.

Список лиц, с которыми необходимо согласовать проект определяет министр, вносящий его на обсуждение Правительства. Этот список утверждается Председателем правительства или его заместителем. В список, как правило, входят федеральные министры, руководители ведомств, руководители других государственных органов, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Период согласования с каждым заинтересованным органом составляет не более 10 дней. В ходе согласования проводится обсуждение проекта, устраняются замечания, находятся варианты взаимоприемлемых решений.

Заключение Министерства юстиции Российской Федерации.

В заключении определяется соответствие проекта актам более высокой юридической силы; наличие или отсутствие пробелов и противоречий в правовом регулировании соответствующих отношений; уровень соблюдения правил юридической техники, непосредственно влияющий на качество проекта.

Проведение экспертизы.

Экспертизу осуществляет юридическая служба аппарата правительства РФ в пятнадцатидневный срок.

Рассмотрение проекта постановления.

Решение по внесению проекта постановления на заседание Правительства принимает Председатель Правительства. При наличии неурегулированных разногласий по проекту, проект может рассматриваться в зависимости от решения принятого руководителем Правительства, либо Председателем (заместителем) с участием органов, имеющих разногласия; либо на специально созданном совещательном органе; либо на заседании Правительства.

Порядок заседания правительства по рассмотрению проекта постановления следующий:

- доклад члена правительства (инициатора проекта);
- содоклад (если таковой имеет место);
- выступления в прениях;
- принятие решения.

Постановление принимается общим согласием членов Правительства, присутствующих на заседании, либо при голосовании – большинством голосов.

Если кто-то из членов Правительства не согласен, то его особое мнение может быть занесено в протокол заседания.

Подписание постановления.

Подписание постановления является правом председателя правительства. После подписания руководитель аппарата Правительства проставляет дату и организует выпуск принятого постановления.

Процедурные правила разработки, рассмотрения и принятия закона

Принятие решения о подготовке законопроекта.

Решение о подготовке того или иного законопроекта может принять Государственная дума, Президент, Правительство. Такие решения отражаются в планах законопроектной работы парламента, Правительства, в планах совместных комплексных программ и т.д.

Идеи о принятии законов могут рождаться в ходе общественных дискуссий в виде предложений различных политических партий, ведущих экономически влиятельных групп, а иногда и внезапно без соответствующей подготовки и обсуждения.

Сбор необходимой информации.

Объективная и полная информация является основой правотворческой работы. В общем объеме различают следующие виды информации¹:

- о фактическом состоянии регулируемой сферы общественных отношений и перспективах их развития;
- о состоянии законодательства в данной области;
- о зарубежном опыте правового регулирования данной сферы;
- научная информация;
- расчетная информация (экономическая, демографическая и т.д.);
- прогнозная информация (о возможных последствиях действия закона);
- социальная информация (общественное мнение).

Основные методы сбора информации²:

- анализ литературных источников (книги, сборники, архивные документы и т.д.);

¹ См. Тихомиров, Ю.А. Общая теория государства и права: академический курс в 2 т. Т. 2: Теория права / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – С. 168-173.

² Власенко, Н.А. Законодательная технология. Теория. Опыт. Практика / Н.А. Власенко. – Иркутск, 2001. – С. 19-25.

- составление поисковых вопросов, обращенных к ведомствам, предприятиям, учреждениям и т.д.;
- направление запросов в государственные структуры, обладающие необходимой информацией;
- исследование исторической информации;
- анализ нормативных правовых аналогов, как российских, так и зарубежных и др.

Разработка концепции законопроекта.

Разработка концепции законопроекта осуществляется органами государственной власти либо самостоятельно, либо с привлечением специализированных научно-исследовательских организаций.

В ходе разработки концепции необходимо изучить и проанализировать действующее законодательство в данной области, выяснить причины недостаточной эффективности существующей системы нормативных актов в подлежащей регулированию сфере, установить устаревшие акты, утратившие правовой характер. Все это должно лечь в основу излагаемых в концепции аргументов, свидетельствующих об объективной необходимости усовершенствования системы законодательства.

Составление проекта закона.

После одобрения концепции закона правотворческим органом группа разработчиков превращает концепцию в текст законопроекта. Как правило, в группу входят лица, профессионально владеющие знаниями в области предмета правового регулирования и специалисты, ученые в области права¹.

Такой подход к формированию группы разработчиков непосредственно способствует повышению качества законопроекта.

Проведение экспертизы.

Проведение экспертизы законопроектов и анализ их результатов завершает работу по подготовке этих проектов. Однако экспертизы законопроектов возможны и в ходе официальных процедур, связанных с их принятием.

Внесение законопроекта (стадия законодательной инициативы).

Законодательная инициатива – это закрепленное в Конституции Российской Федерации право определенных субъектов внести предложение об издании закона и соответствующий законопроект в законодательный орган. Право законодательной инициативы

¹ Исаков, В.Б. Стадии подготовки проектов законов. В кн.: Законодательная техника / В.Б. Исаков. – М., 2000. – С. 63.

порождает у законодательного органа обязанность рассмотреть предложение и законопроект. Право законодательной инициативы (согласно ст. 104 Конституции РФ) принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации, судам высших инстанций (Конституционному, Верховному, Высшему Арбитражному) по вопросам их ведения.

При внесении законопроекта в Государственную думу его инициатор обязан представить следующие документы:

- текст законопроекта в виде документа на бумажном носителе с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

- пояснительную записку к законопроекту, в которой содержится информация о предмете планируемого регулирования, излагается концепция законопроекта и обосновывается его необходимость в целях совершенствования существующей системы законодательства;

- перечень нормативных актов, которые в случае принятия законопроекта подлежат признанию недействительными, или должны быть изменены и дополнены, а также перечень нормативных актов, которые необходимо принять для полноценной работы предлагаемого законопроекта, для создания механизма его реализации;

- финансово-экономическое обоснование, заключение о его материально-денежной исполнимости, целесообразности и последствиях исполнения для экономики России;

- специальное заключение Правительства России – при рассмотрении законопроектов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Включение законопроекта в план законопроектных работ Государственной Думы осуществляется после изучения всеми фракциями и ответственным комитетом внесенного проекта на соответствие его требованиям Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной думы.

Изучение законопроекта производится на основании поручения Председателя Государственной думы, при получении им законопроекта и соответствующих сопроводительных материалов.

Законопроект считается внесенным со дня его регистрации.

Рассмотрение проекта в комитетах и комиссиях Государственной думы

Законопроект, подлежащий рассмотрению, направляется Советом Государственной думы в соответствующий комитет, который назначается ответственным по законопроекту.

Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии, депутатские объединения, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, в Правительство Российской Федерации, в Конституционный суд, Верховный суд и Высший Арбитражный суд по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

В ходе предварительного рассмотрения законопроекта производится его обязательное исследование, целью которого является установление необходимости принятия закона, его соответствия Конституции, конституционным законам и вообще его месте в системе действующего законодательства, анализ регулируемых отношений и последствий их предполагаемого регулирования, урегулирование возникающих по законопроекту разногласий. Обсуждение законопроекта в комитетах Государственной думы проходит открыто, с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы и может освещаться в средствах массовой информации.

Правовое управление аппарата Государственной думы осуществляет проведение экспертиз законопроекта. В ходе рассмотрения выявляется также, не нуждается ли законопроект в доработке, соблюдены ли при его создании правила юридической техники. По итогам предварительного рассмотрения законопроекта соответствующий комитет может поставить вопрос о необходимости его доработки: исправления, дополнения и др.

Заключения парламентских комитетов и иных органов, осуществляющих предварительное рассмотрение законопроекта, носят информационно-рекомендательный характер и не имеют обязательной силы. Их выводы могут быть учтены инициатором законопроекта при внесении в него изменений, приняты во внимание депутатами при обсуждении и принятии.

По окончании предварительного рассмотрения законопроект направляется в совет Государственной думы для вынесения его на пленарное заседание.

Обсуждение концепции законопроекта

Обсуждение концепции, актуальности и значимости законопроекта происходит на заседании Государственной думы в первом чтении законопроекта. В ходе первого чтения определяется, будет ли Государственная дума вообще рассматривать внесенный законопроект.

Порядок проведения первого чтения:

- доклад инициатора законопроекта;
- содоклад представителя ответственного комитета Государственной думы;
- предложения и замечания представителей фракций и депутатских групп;
- выступления депутатов;
- выступления полномочных представителей Президента и Правительства Российской Федерации;
- могут выступить представители законодательных (представительных) органов субъектов Федерации;
- возможны выступления других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

После обсуждения принимается решение по законопроекту. Государственная дума на своем заседании в ходе голосования простым большинством может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных замечаний и предложений; отклонить законопроект; принять закон. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается его инициатору. В случае же принятия решения об одобрении законопроекта работа над его принятием продолжается, этот законопроект передается на обсуждение ответственного комитета для подготовки к рассмотрению во втором чтении, а его текст предоставляется всем субъектам, обладающим правом законодательной инициативы для внесения в него поправок.

Рассмотрение поправок к законопроекту

Ответственный комитет, изучив и обобщив поправки, внесенные в законопроект при первом чтении, осуществляет соответствующую корректировку проекта и, закончив ее, передает законопроект для рассмотрения во втором чтении. Вместе с законопроектом комитет передает на обсуждение таблицы поправок, снабженные собственными

комментариями о целесообразности и необходимости их принятия. Таблицы представляют собой комплексные перечни выдвинутых поправок и составляются с целью систематизации выдвинутых предложений о внесении изменений и дополнений в законопроект, исключения повторов и бессмысленных предложений.

Порядок проведения второго чтения:

- доклад представителя ответственного комитета;
- выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной думе;
- выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Государственной думе;
- заслушивается представитель инициатора законопроекта;
- выступления представителей фракций, депутатских групп, депутатов;
- выступление докладчика в ответ на возражения;
- проводится голосование об одобрении или отклонении поправок.

Решение по законопроекту как в целом, так и по отдельным поправкам, принимается по результатам голосования большинством голосов. В случаях, когда законопроект во втором чтении не принят, он отправляется на доработку в соответствующий комитет, и после повторного рассмотрения законопроекта председательствующий вновь ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении.

Если по итогам голосования такое предложение не набирает необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения.

Принятие закона

Принятие закона происходит на третьем чтении. Смысл третьего чтения – принятие окончательного варианта законопроекта в виде, сформировавшемся в результате второго чтения без внесения в него новых изменений.

При третьем чтении законопроекта не допускается внесение поправок, а также возвращение к его обсуждению. Третье чтение состоит лишь в голосовании за или против законопроекта в целом.

Однако в исключительных случаях, когда на этапе третьего чтения появляются весомые возражения по законопроекту, председательствующий по требованию депутатских объединений,

представляющих большинство депутатов Государственной думы, обязан поставить на голосование вопрос о возвращении к процедуре второго чтения.

В третьем чтении проект федерального закона принимается простым большинством голосов от общего числа депутатов, проект федерального конституционного закона – квалифицированным большинством (2/3 от общего числа депутатов).

Утверждение Советом Федерации

Если принятый Государственной думой закон не подлежит обязательному утверждению в Совете Федерации или он в течение четырнадцати дней с момента получения не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение пяти дней этот закон направляется на подписание Президенту. Однако процедура утверждения закона в Совете Федерации обычно применяется.

Конституция Российской Федерации (ст. 106, ст. 108) определяет, что обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат федеральные конституционные законы и законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

Поступивший из Государственной думы федеральный закон регистрируется в аппарате Совета Федерации и в течение 48 часов направляется вместе с прилагаемыми к нему материалами и документами членам Совета Федерации. Закон должен быть рассмотрен в течение 14 дней, считая со дня получения.

Рассмотрение принятого Государственной думой закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения заключения соответствующего комитета верхней палаты и предложенного этим комитетом проекта постановления. Затем Совет Федерации большинством голосов (для конституционного закона – большинством не менее трех четвертей голосов) принимает одно из следующих решений:

- одобрить закон;

- отклонить закон без обсуждения;
- обсудить закон на заседании Совета Федерации.

Отклоненный Советом Федерации закон передается в профильный комитет Государственной думы, который рассматривает суть возражений Совета Федерации, дает по ним заключение и вносит в Государственную думу предложения о преодолении разногласий. В отдельных случаях создается согласительная комиссия на паритетных началах из представителей палат парламента.

В ходе повторного рассмотрения закона Государственной думой обсуждаются только предложения, содержащиеся в протоколе согласительной комиссии. Закон считается принятым в редакции, соответствующей замечаниям Совета Федерации, если за него проголосовало простое большинство от списочного состава Государственной думы. В случае если Государственная дума не согласна с замечаниями Совета Федерации и не намерена вносить в текст закона соответствующих поправок, закон ставится на голосование в ранее принятой редакции и считается принятым, если в ходе этого голосования за него высказалось не менее двух третей от общего списочного количества депутатов. В противном случае закон считается непринятым.

Подписание Президентом Российской Федерации

Принятый Государственной думой и одобренный Советом Федерации закон идет на утверждение Президенту Российской Федерации. Процесс подписания закона Президентом называется промульгацией.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 107 и ст. 108) президент в течение 14 дней подписывает одобренный закон и обнародует его. Подпись Президента является своеобразной санкцией на вступление закона в действие. При несогласии с отдельными положениями или законом в целом Президент Российской Федерации может наложить на него «вето» и направить для повторного рассмотрения в парламент. Представительный орган может либо внести требуемые поправки, либо для преодоления этого вето собрать квалифицированное большинство в две трети голосов от общего списочного состава депутатов.

В случае процессуальных нарушений, допущенных при принятии закона, Президент Российской Федерации может возвратить его без рассмотрения по существу.

Особое место в процедуре подготовки и принятия нормативного правового акта принадлежит его экспертизе.

Слово «экспертиза» происходит от французского «expertise» и означает исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т.д.¹ Практическим и документальным результатом экспертизы является заключение эксперта или группы экспертов².

Структура экспертизы условно состоит из двух основных элементов: собственно исследования и заключения, составленного по результатам исследования. Отмеченные элементы в своей совокупности выражают сущность экспертизы и должны обязательно учитываться при определении её понятия.

На наш взгляд, целесообразно согласиться с определением экспертизы, предложенным Н.В. Ралдугиным: «Под экспертизой следовало бы понимать проведение специалистом (группой специалистов или специализированным учреждением) исследования конкретного предмета с использованием профессиональных знаний в соответствующей области и завершающееся оформлением заключения, содержащего результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы»³.

Юридическая экспертиза нормативного правового акта заключается в правовой оценке формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования), на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, а также соответствия акта требованиям юридической техники⁴.

Основные положения, на которых основывается проведение экспертизы, являются её принципами⁵.

– законность проведения экспертизы и деятельности экспертов;

¹ Большой энциклопедический словарь. 2-е изд. – М., 2000 – С. 1394.

² Тихомиров, Ю.А. Юридическая энциклопедия. 3-е изд. / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – С. 330.

³ Ралдугин, Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. 2-е изд. / Н.В. Ралдугин. – М., 2001 – С. 6.

⁴ Приказ Минюста РФ от 29 октября 2003 г. №278 «Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2003. – № 11.

⁵ Нестеренко, И.А. Правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / И.А. Нестеренко. – М., 2011. – С. 212-220.

- профессионализм лиц, осуществляющих экспертизу;
- независимость экспертов при изложении своей позиции в пределах представленных им полномочий;
- объективность экспертного исследования, т.е. отсутствие у эксперта личной заинтересованности в конкретных результатах проведенной им экспертизы;
- самостоятельность эксперта в изложении своей позиции и выводов экспертизы;
- ответственность экспертов за полноту анализа и обоснованность заключения как результата экспертизы.

Применительно к правотворчеству экспертизы в современной научной литературе классифицируются по следующим основаниям:

1. в зависимости от области (отрасли, подотрасли, института) знаний, науки, техники или искусства, к которой относится исследуемый правовой акт, можно выделить финансовую, научную, социально-психологическую, криминологическую, правовую, экологическую и т.д. экспертизы;

2. в зависимости от сложности исследуемого нормативного правового акта – комплексную или специализированную;

3. в зависимости от подготовленности нормативного правового акта – предварительную, повторную, дополнительную;

4. в зависимости от субъекта осуществляющего экспертизу – государственную, общественную, международную, независимую, антикоррупционную.

Субъектами экспертной деятельности в процесс проведения экспертизы нормативных правовых актов выступают эксперты (физические лица) и экспертные организации (юридические лица, общественные организации).

Экспертом признается лицо, обладающее специальными знаниями и привлекаемое органами расследования, суда и иными государственными и общественными органами (организациями) для проведения экспертизы. В ряде случаев при проведении сложных комплексных экспертиз создаются группы экспертов.

Правовая экспертиза считается проведенной, если исследование текста нормативного правового акта проведено полностью и выявлены все его недостатки, или исследование показало, что замечаний нет, и соответствующие результаты официально отражены в заключении.

В экспертном заключении, как правило, отражаются следующие сведения:

1. реквизиты акта, проходящего экспертизу;

2. поводы рассмотрения акта (принятие нового акта, внесение в него изменений и т.п.);

3. предмет регулирования и соответствие сфере ведения субъекта, подготовившего проект нормативного правового акта;

4. состояние нормативного регулирования в данной сфере, необходимость и достаточность акта для урегулирования общественных отношений;

5. оценка компетенции принявшего акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

6. соответствие содержания акта Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

7. соответствие формы и текста акта правилам юридической техники.

В заключение, кроме отмеченных выше требований, должны в обязательном порядке включаться все выявленные в процессе исследования замечания, чтобы можно было бы в полной мере оценить качество акта подвергнутого экспертизе.

Необходимо отметить, что достаточный уровень в правотворческой деятельности во многом зависит от правильного применения правил и средств правотворческой техники. Рассмотренные выше требования к правотворческой технике существуют в неразрывном единстве, связаны между собой, постоянно расширяются и совершенствуются, а поэтому их реальное воплощение в правотворческой деятельности обязательно приведет к решению главной задачи правотворчества – повышению его эффективности и качества.

ТЕМА 4

Техника опубликования и систематизации нормативных актов

Все законы, а также любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения (ст. 15 Конституции РФ). В основе этого правила лежит презумпция, в соответствии с которой объективная невозможность узнать содержание нормативных актов, должна освобождать от обязанности их выполнения. Неопубликованные нормативные правовые акты не применяются, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу.

Под официальным опубликованием понимается помещение полного текста закона (или иного нормативно-правового акта) в юридических изданиях – специально признаваемых законодательством в средствах массовой информации.

Законы публикуются в Парламентской газете, Российской газете или в Собрании законодательства Российской Федерации.

Указы Президента Российской Федерации должны быть официально опубликованы в Российской газете и Собрании законодательства Российской Федерации.

Постановления Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в Российской газете и Собрании законодательства Российской Федерации.

Ведомственные нормативные акты официально публикуются в Российской газете, в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, для ведомственных нормативных актов имеет место такая форма официального оглашения, как ведомственная рассылка до исполнителей, число и состав которых нормативно регламентируется самими ведомствами.

При официальном опубликовании нормативных актов указываются все их реквизиты: вид нормативного акта, его наименование, дата принятия, должностное лицо, его подписавшее, место, дата его подписания, регистрационный номер.

Кроме официального опубликования нормативных правовых актов существуют и другие формы их оглашения: акты могут быть обнародованы по радио и телевидению, опубликованы в иных печатных изданиях, переданы по каналам связи, опубликованы в виде отдельного издания и т.д., однако вышеуказанные варианты опубликования не являются официальными.

Большое значение также имеет вопрос о языке официального опубликования нормативных правовых актов, и прежде всего это касается республик в составе Российской Федерации. Не случайно это проблема затрагивается специальным законодательством об опубликовании нормативных правовых актов и законами о языках, принятыми на федеральном и республиканском уровне.

Тексты законов и других федеральных актов должны быть опубликованы как на русском языке, признанном государственным на всей территории России, так и на государственных языках республик в составе Российской Федерации. Такой подход, когда в качестве государственного языка на территории республики действуют одновременно два или более языков, дает больше возможностей для преодоления возникающих языковых коллизий и поэтому представляется наиболее оптимальным.

Однако существует категория нормативных актов, на которые требования официального опубликования не распространяются. К ним относятся законы, другие нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Это делается, как правило, в интересах обороны или государственной безопасности страны.

Вступление в действие нормативных правовых актов определяется различными вариантами:

– *Во-первых*, нормативный акт вступает в действие после определенного срока со дня его официального опубликования. Сроки вступления в действие нормативных актов зависят от их вида:

– законы вступают в действие по истечении десяти дней после их официального опубликования;

– указы Президента Российской Федерации, имеющие нормативный характер, вступают в действие по истечении семи дней после дня их официального опубликования;

– постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов и исполнительной власти, а также организаций, вступают в действие по истечении семи дней после их официального опубликования;

– ведомственные нормативные акты вступают в действие по истечении десяти дней после их официального опубликования.

– *Во-вторых*, нормативный акт вступает в действие с указанной в нем конкретной календарной даты (например, УК РФ был принят 13.06.1996 г., а вступил в действие с 1.01.1997 г.).

– *В-третьих*, нормативный акт вступает в действие со дня официального опубликования.

– *В-четвертых*, нормативный акт вступает в действие при наступлении определенного события или при условии совершения каких-либо действий. Прием отлагательных условий для определения даты вступления в действие нормативного акта, в отдельных случаях используется как своеобразная уловка, чтобы отсрочить на значительное время реализацию уже принятого акта, до того момента, когда созреют необходимые условия¹. Например, в Законе «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» предусматривалось, что глава 17 ГК РФ вступает в действие со дня введения в действие нового Земельного кодекса.

В последнее время в практику правотворческой деятельности все активнее внедряется идея электронного опубликования. Официальное электронное опубликование учеными трактуется как неизбежный этап развития системы официального опубликования нормативных актов. Некоторые правоведы усматривают в нем необходимую предпосылку к системе непрерывной кодификации².

Надо признать, что существующая практика опубликования нормативных правовых актов на бумажных носителях неизбежно вызывает сложности практического характера: недостаточный динамизм, затруднения с определением начала действия правового акта, трудности хранения и поиска, экономические и экологические ограничения, неопределенность правового статуса печатного документа, не идентичность различных версий официальных текстов и пр. Ситуация усложняется тем, что не всегда удается обеспечить своевременную доставку официальных печатных изданий в необходимом количестве по всей территории страны (особенно это касается окраинных и труднодоступных территорий).

Преимущества электронного официального опубликования видятся главным образом в том, что оно в большей степени, чем опубликование на бумажных носителях, позволяет обеспечить потребителя полной и достоверной информацией, повысить уровень реализации прав граждан на доступ к информации. К тому же

¹ Студенкина, М.С. Вступление закона в силу: правовое регулирование и практика / М.С. Студенкина // Журнал российского права. – 2000. – № 7. – С. 12-14.

² См. Исаков, В.Б. Официальное электронное опубликование как необходимая предпосылка для перехода к системе непрерывной кодификации / В.Б. Исаков // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материал международной научно-практической конференции (Нижний Новгород 25-26 сентября 2008 г.) – Н.Новгород, 2009. – С. 254-262.

электронное опубликование – важный инструментарий, способствующий эффективному развитию процесса систематизации¹.

Как отмечалось ранее, правотворчество – динамично развивающийся процесс, поэтому постоянно возникает необходимость принимать новые нормативные акты, изменять и дополнять действующие, отменять устаревшие. Нормативные акты принимаются различными правотворческими органами в различное время, в различных пространственных пределах и по разному поводу. Такая ситуация не может не влиять на природу действующих нормативных актов, которые порой могут между собой находиться в противоречии. Поэтому прежде чем общественные отношения будут упорядочены, необходимо, чтобы сами нормативные акты были в порядке, чтобы они были приведены в соответствующую систему. Именно это и обеспечивает постоянная систематизация нормативных актов, для проведения которой имеется ряд объективных и субъективных причин².

Объективные причины:

– двухуровневая система законодательства, осложняющаяся наличием совместной компетенции федерального центра и субъектов Федерации;

– нестабильность в государстве, следствием чего является постоянное изменение законодательства;

– многочисленность правотворческих субъектов, что существенно повышает возможность появления коллизий между нормативными актами, ими издаваемыми;

– пробельность, содержащаяся в нормативных актах и необходимость ее устранения;

– накопление большого количества нормативных актов в процессе преобразований, происходящих в государстве;

– формирование новых отраслей законодательства;

– обеспечение удобства пользования нормативными актами.

Субъективные причины:

– противоречивость нормативных актов разных уровней, а порой и противоречивость, содержащаяся внутри одного нормативного акта;

– декларативность актов и невозможность ими реально пользоваться;

¹ Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.В. Власенко. – М., 2013.

² Кашина, Т.В. – Указ. соч. – С. 310.

- несовершенство нормативных актов, а потому низкая их эффективность;

- засоренность нормативного массива недействующими или дублирующими предписаниями;

- перекосы в соотношении законов и подзаконных актов и т.д.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что систематизация нормативно-правовых актов – это деятельность, направленная на упорядочение и совершенствование нормативных актов, путем их внутренней и внешней обработки для системного воздействия на общественные отношения, приведение действующих актов в единую согласованную систему.

Систематизация необходима для обеспечения доступности законодательства, удобства пользования им, устранения устаревших и неэффективных норм права, разрешения юридических конфликтов. Упорядоченное законодательство позволяет хорошо ориентироваться в действующем массиве нормативно-правовых актов: быстро найти необходимый акт, установить его связи с другими актами, выявить изменения и т.д.

Субъектов систематизации можно разделить на две группы:

- частные лица (граждане, организации), которые проводят правосистематизаторскую работу по собственной инициативе (неофициальная систематизация).

- компетентные органы, чья компетенция на проведение систематизации (официальная систематизация) устанавливается каким-либо правовым (нормативным или индивидуальным) актом. Такими органами являются, например, Государственная дума, Верховный суд, Высший Арбитражный суд, Конституционный суд и др.

Общие правила проведения работы по систематизации нормативно-правовых актов:

- составление плана систематизации;

- подготовка списка нормативных актов, которые необходимо систематизировать;

- сбор необходимых нормативных актов;

- изъятие устаревших актов;

- внесение в акты изменений и дополнений;

- анализ нормативных актов;

- их ревизия;

- выбор критериев систематизации;

- размещение материала по рубрикам.

В результате такой работы должна быть сформулирована сбалансированная и гармоничная система нормативных актов.

Существуют три основных вида систематизации нормативных актов: кодификация, консолидация, инкорпорация и один вспомогательный – учет. Рассмотрим каждый из видов подробнее.

Кодификация – это деятельность правотворческих органов по созданию нового, сводного, внутренне согласованного и юридически цельного нормативного акта, которая осуществляется путем глубокой и всесторонней переработки действующего законодательства в определенной сфере общественной жизни¹.

Кодификация, на наш взгляд, – самый интеллектуально трудный и эффективный вид систематизации.

Виды кодификации²:

– сплошная – состоит в полной переработке всего нормативного материала (такой процесс происходил, в частности, в первые годы советской власти);

– комплексная – состоит в кодификации комплексных отраслей права, либо в объединении норм различных отраслей права, регулирующих крупные сферы одноплановых отношений;

– отраслевая – состоит в кодификации отдельных отраслей права; например, создание Налогового кодекса Российской Федерации и т.п.

– специальная – состоит в кодификации отдельных подотраслей и институтов права (например, создание Дисциплинарного Устава Вооруженных Сил Российской Федерации).

Среди кодификационных актов выделяют следующие:

а) основы законодательства – нормативно-правовой акт, устанавливающий важнейшие модельные нормативные положения определенной отрасли или сферы государственного управления в федеративном государстве; основы законодательства – нормативно-правовая база для кодификации законодательства в субъектах федерации.

б) кодекс – комплекс правовых норм, объединенных в одном акте и регулирующих определенную сферу общественной жизни (гражданскую, уголовную и др.);

¹ Куланов, В.Л. Теория государства и права / В.Л. Куланов, А.В. Манько. – М., 2008. – С. 241.

² Нестеренко, И.А. правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / И.А. Нестеренко. – М., 2011. – С. 49.

в) устав, положение – комплексные акты специального действия, которые издаются не только законодательными, и другими правотворческими органами (Президентом, Правительством).

В целом техника кодификации основана на общих принципах правотворческой техники, однако их отличает значительная специфика, являющаяся проявлением особенностей процесса кодификации¹. Ибо кодификация – это не просто создание новых актов законодательства, не просто внесение изменений в систему нормативных правовых актов, а выражение в новых, комплексного характера, законах однажды уже сформулированных нормативно-правовых положений. И перед участниками правотворческой деятельности стоит задача не просто вычлениить эти положения и сформулировать их по новому, но и выбрать те из них, которые сохраняют свою актуальность, свой правовой характер и свою юридическую силу, систематизировать их, выявить пробелы в праве и восполнить их новыми предписаниями.

Проанализировав кодификационную практику, можно сформулировать следующие основные правила проведения этого вида систематизации нормативных актов:

– Своевременность проведения кодификации. Кодификация необходима только тогда, когда систематизируемый нормативный материал, систематизируемая часть законодательства «созрела», готова к этому виду систематизации и нуждается в нем. Равно вредны для правового регулирования как проведение преждевременной кодификации, так и задержка ее проведения.

– Полнота кодификации. Эффективность совершенствования системы законодательства требует, чтобы под это совершенствование попали все нуждающиеся в систематизации законы и подзаконные акты. В противном случае нельзя поручиться за сохранение единого системного характера регулятивного воздействия нового усовершенствованного законодательства.

– Единая направленность кодификации. Систематизация, приведение нормативно-правового массива в определенную систему предусматривает функциональное единство этой системы, ее единую регулятивную направленность. Кодификация должна охватывать не случайный набор нормативно-правовых актов, а объединенный единым предметом правового регулирования определенный регулятивный комплекс.

¹ Чухвичев, Д.В. Законодательная техника / Д.В. Чухвичев. – М., 2006. – С. 216-223.

Кодификация технически осуществляется в несколько основных этапов:

– Определение необходимости проведения кодификации. На этом этапе участники правотворчества делают вывод о том, что определенный нормативный правовой массив готов для проведения систематизации. Это одна из форм правотворческого познания, и достаточно специфическая форма. Ответственные за состояние системы законодательства анализируют оформленность и стабильность определенного законодательного комплекса, определяют существующие в нем пробелы, делают вывод о возможности и необходимости проведения его кодификации.

– Определение подлежащей кодификации системы норм права.

На этом этапе идентифицируется отрасль, подотрасль, институт или подинститут права, подлежащий кодификации. В первую очередь устанавливается, принадлежит ли кодифицируемая система правовых норм к публичному или частному праву. Определяется предмет правового регулирования будущего кодекса, его место в системе правоотношений, принадлежность к предмету определенной отрасли права (или вообще самостоятельность в системе правоотношений), метод правового регулирования и другие идентифицирующие признаки. Особенно важно правильно установить цели правового регулирования, основные принципы, из которых должен исходить законодатель и которые должны стать основой будущего кодекса.

– Выделение нормативных правовых актов, подлежащих кодификации.

Данный этап является естественным продолжением предыдущей стадии и представляет собой процесс идентификации нормативных правовых актов, попадающих под критерий кодификации и принадлежащих к кодификационной системе норм права.

– Вычленение из систематизируемых актов нормативно-правовых предписаний.

Из выделенных на предыдущем этапе многочисленных нормативных правовых актов следует выделить их смысл, содержащиеся в них элементы норм права. На этом этапе идентифицируются подлежащие выражению в едином кодифицирующем нормативном акте нормативные правовые предписания, суть систематизируемых актов законодательства.

– Дополнение полученных норм права недостающими, восполнение пробелов.

При создании кодифицирующего акта возможно установление пробела в праве, отсутствие в действующем законодательстве норм права, которые регулировали бы жизненно важные для общества отношения. Поэтому кодификация не может ограничиваться только систематизацией уже выраженных в законодательстве норм права – в этом случае кодифицированный акт может получиться пробельным, а пробельность закона, отсутствие в нем логической целостности и полноты регулирования комплекса, общественных отношений сделают его внутренне ущербным, бессистемным, не позволив достигнуть целей кодификации.

– Создание структуры кодифицирующего нормативного правового акта.

Кодифицирующий акт является комплексным единым законом, поэтому его структура характеризуется некоторым своеобразием. Перед началом составления текста кодекса необходимо определить основные принципы правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, сформулировать основные термины и понятия, вывести основные юридические схемы. Все это послужит основой для общей части будущего кодекса – первой его структурной составляющей. Общая часть кодекса выражает основополагающие начала кодифицируемой системы нормативных актов и во многом служит для ее выделения, идентификации. Затем все имеющиеся нормы непосредственного правового регулирования классифицируются в определенные группы – будущие главы кодифицирующего акта. Они составляют особенную часть создаваемого кодификацией акта. Эта структурная составляющая предназначена для непосредственного комплексного правового регулирования. Предварительное структурирование модели будущего кодекса – залог его системности и логического единства.

– Формулирование статей кодифицирующего акта.

Статьи общей части кодекса формулируются абстрактным способом, для особенной части предпочтительней казуистический способ. Формулирование статей кодекса позволяет закончить его составление.

Консолидация – это такой вид систематизации, при котором происходит объединение нескольких близких по содержанию нормативных актов в единый сводный нормативно-правовой акт.

Консолидация очень близко стоит к кодификации и поэтому имеет прежде всего правотворческий характер, хотя в результате ее

проведения достигается большой эффект и по систематизации определенного правового массива.

Консолидация проводится в целях:

- устранения ненужных повторов или противоречий в нормативных правовых актах;
- сокращения количества нормативных правовых актов;
- для удобства нахождения и пользования нормативными правовыми актами.

Консолидированный (укрупненный) акт официально удостоверяется (утверждается) правотворческим органом, вследствие чего приобретает свойства самостоятельного источника права. Акты, входящие в такой укрупненный акт, утрачивают свое значение и признаются не действующими.

Основные правила консолидации¹:

- консолидации подлежат не только нормативные акты, но и акты толкования (в частности, постановления судов высших инстанций), а также правоприменительные акты (обзоры судебной практики);
- в консолидированном акте могут быть объединены акты не только одного уровня, но и относящиеся к разным источникам права;
- консолидация осуществляется в отношении быстро меняющихся сфер общественной жизни, т.е. там, где жизнь требует незамедлительного совершенствования норм права, их уточнения, изменения, отмены (сфера образования, информационных технологий и т.п.);
- нормативные акты, ставшие объектом консолидации, как минимум, должны регулировать вопросы, носящие смежный характер; жесткое требование их однородности, как при кодификации, здесь не выдвигается;
- консолидированный акт, в отличие от кодифицированного, новые правовые предписания не устанавливает;
- правовые предписания, перешедшие из объединяемых актов, размещаются в определенной последовательности; схема их расположения является прерогативой создателей консолидированного акта;
- для придания консолидируемому акту необходимого качественного уровня при его создании необходимо использовать все правила правотворческой техники;

¹ Кашанина, Т.В. – Указ. соч. – С. 326-327.

– консолидированный акт приобретает собственные реквизиты, соответственно прежние акты утрачивают не только свои реквизиты, но и юридическую силу;

– консолидация в основном носит официальный характер, а значит, акты консолидации в основном обязательны для адресатов;

– процесс консолидации, как правило, состоит из двух частей:

а) совершение всех инкорпорационных операций, которые обеспечивают основу консолидируемого акта;

б) совершение правотворческих операций, направленных на внешнюю обработку объединяемых правовых предписаний.

Инкорпорация – это объединение нормативных актов по определенным критериям без какого-либо изменения их содержания или формы в единые сборники или иные издания.

По субъектам различают три вида инкорпорации:

– официальная, которая осуществляется самим правотворческим органом или по его поручению, но с последующим утверждением им результатов инкорпорации;

– официозная, при которой сборники нормативных актов составляются по поручению правотворческого органа, но им не утверждаются, а это значит, что тексты, помещенные в них, не приобретают официального характера;

– неофициальная, которая проводится различными ведомствами, научными учреждениями, частными лицами и т.д. по собственному усмотрению.

Для создания сборника нормативных актов необходимо определить критерии их отбора в сборник:

– юридическая сила;

– хронологический;

– систематический (в этом случае инкорпорация может охватывать отрасль права или ее часть);

– предметный; здесь речь идет о выборе определенной разновидности общественных отношений или явления, получившего правовую окраску, и проводится сбор соответствующих нормативных актов (например, касающихся здравоохранения, охоты и т.п.).

Инкорпорируемые нормативные акты сохраняют свои реквизиты, а их юридическая сила остается прежней.

Вспомогательным видом систематизации нормативных актов является их учет, который заключается в их сборе, хранении, регистрации, расположении в определенном порядке и поддержании в контрольном состоянии для быстрого нахождения и использования.

Основная задача учета – оперативное получение заинтересованными лицами достоверной информации о содержании нормативных правовых актов.

Учет нормативных правовых актов должен обеспечивать получение следующих достоверных сведений¹:

- о дате принятия, подписания, издания нормативного правового акта, дате и источниках его официального опубликования, дне или моменте вступления в силу;

- о государственной регистрации нормативного правового акта;
- об изменениях, о дне прекращения, приостановления действия либо отмены нормативного правового акта, включая данные о нормативных правовых актах, которыми внесены изменения (прекращено, приостановлено, либо отменено его действие);

- о действующей редакции нормативного правового акта на любой день за весь период его действия;

- обо всех действующих нормативных актах на конкретную дату;
- иные сведения о нормативных правовых актах в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Существуют две разновидности учета нормативных актов: официальный, который ведут юридические службы государственных органов, и неофициальный, ведущийся организациями и частными лицами.

Критерии учета:

- вид правового акта (нормативные, интерпретационные и т.д.);
- орган, издавший правовой акт;
- время издания акта;
- юридическая сила акта;
- его отраслевая принадлежность;
- предмет регулирования (ценные бумаги, пенсии и т.п.).

Учет нормативно-правовых актов может быть: журнальным (в алфавитном, предметном или хронологическом порядке фиксируются наименования и выходные данные принятых актов); картотечным (информация об актах наносится на специальные карточки или таблички, распределяемые в соответствии со специальным классификатором), автоматизированным (создается специальная информационно-поисковая система, включающая полные тексты

¹ Нестеренко, И.А. Правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / И.А. Нестеренко. – М., 2011. – С. 51.

принятых нормативных актов и позволяющая оперативно вносить в них необходимые изменения).

Компьютерная информационно-поисковая система законодательства в настоящее время получает все более широкое распространение как компьютерная справочная правовая система. Она представляет собой программный комплекс, включающий в себя массив правовой информации и программные инструменты, позволяющие специалисту работать с этим массивом информации. К имеющимся компьютерным справочным системам относятся «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс», «Эталон», «Референт» и др.

Особой разновидностью учета является государственная регистрация ведомственных нормативных актов, которая с мая 1992 года осуществляется в Министерстве юстиции Российской Федерации. Государственному учету подлежат те акты, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан, независимо от срока их действий и содержащихся в них сведений. Учетные таким образом нормативные акты становятся доступными гражданам, организациям, правоохранительным органам.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства РФ» предусмотрено создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ – федерального регистра. Принятое в развитие Указа Положение «О порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ», утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г., предусматривает, что федеральный регистр ведется в целях обеспечения контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах субъектов РФ органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Как следует из вышеизложенного, систематизация нормативного материала призвана обеспечить высокую эффективность его использования, а также выступает в качестве своеобразного средства расчистки накопившейся массы нормативных правовых актов¹.

¹ Лазбазная, Н.В. Кодификация законодательства о местном самоуправлении: понятие, содержание, применение / Н.В. Лазбазная // Местное самоуправление в России: Сборник

ТЕМА 5

Интерпретационная техника

Реализация и особенно применение правовых норм невозможны без предварительного познания смысла правовых установлений. Именно поэтому процесс толкования (интерпретации) правовых норм и призван привести к соответствию фактического смысла и текстового содержания правовой нормы. Толкование (интерпретация) права является необходимым элементом деятельности каждого субъекта по реализации правовых отношений.

Толкование (интерпретация) правовых норм – это деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по уяснению и разъяснению смысла и содержания правовых норм; это деятельность, направленная на раскрытие выраженной в источнике права государственной воли в целях ее правильной и эффективной реализации.

Процесс толкования, как особый вид юридической деятельности, имеет в своей основе базовые исходные положения – принципы толкования. Так, А.Ф. Черданцев указывал на необходимость понимать под принципами толкования основные идеи или требования, которые предъявляются к толкованию как к процессу познания содержания норм права, в том числе к различным юридическим документам (договорам, соглашениям, судебным актам, регламентам и т.п.)¹.

В.Н. Карташов предлагает следующее определение понятия принципов интерпретационной практики: «Принципы интерпретационной практики – это фундаментальные идеи (идеалы) и исходные нормативно-руководящие начала (общеобязательные требования, юридические императивы), которые определяют общую направленность интерпретационной деятельности, реализация которых обеспечивает высокое её качество и эффективность в правовой системе общества»².

Обосновать необходимое количество принципов толкования для каждой типовой правовой системы невозможно, так как нельзя

докладов участников III конференции Российской Муниципальной академии (22 сентября 2000) и Круглого стола в рамках IV специализированной выставки конференции «Управление 2000 (20 октября 2000). – М., 2000 – С. 153.

¹ Черданцев, А.Ф. Толкование права и договора: Учебное пособие / А.Ф. Черданцев. – М., 2003 – С. 32.

² Карташов, В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 4. Интерпретационная юридическая практика / В.Н. Карташов. – Ярославль, 1998. – С. 71.

охватить все возможные обстоятельства, проявляющие себя на практике. Однако и игнорировать исходные нормативно-руководящие начала определяющие направленность толкования тоже нельзя.

Поэтому выделим весьма условно две группы основных принципов толкования.

Первая группа – это принципы теоретического характера. К ним относятся принципы законности, гуманизма, справедливости, безупречности, оперативности. Некоторые ученые относят к данной группе также принципы добросовестности, эффективности, правомерности, единства толкования и др.

Вторая группа – это принципы практически-прикладного характера, так как реализовываются они непосредственно в процессе применения правовых норм, т.е. в практической деятельности. К ним относятся принципы взаимосвязи норм, принцип последовательности, принцип приоритетности, принцип полноты и др.

Рассмотрим более подробно некоторые из них.

Принцип приоритетности связан с наличием иерархии между двумя и более нормативными правовыми актами, содержащими юридические нормы. Согласно данному принципу, в процессе толкования необходимо руководствоваться тем правовым предписанием, которое содержится в акте, имеющем большую юридическую силу¹.

Принцип взаимосвязи норм предполагает, что субъект, толкующий ту или иную правовую норму, должен сопоставлять её с другими действующими нормами и делать это последовательно².

Под принципом полноты предполагается, что правовая норма должна пониматься во всем многообразии формулировок и терминов юридических норм.

В научной литературе встречаются и иные перечни принципов толкования. Так, например, к принципам толкования договора относят принцип толкования в пользу действительности, заключенности и исполнимости договора, принцип комплексного толкования договора и др.³

¹ Гарник, Л.Ю. Понятие и виды принципов толкования юридических текстов / Л.Ю. Гарник // Право и государство: теория и практика. – 2015. – № 7. – С. 19-23.

² Дворников, Н.Л. системное толкование норм права: Дисс....на соиск. к.ю.н. / Н.Л. Дворников. – Н.Новгород, 2007.

³ Евстигнеев, Э.А. Законодательное закрепление презумпции диспозитивности норм договорного права: проблемы и пути их решения / Э.А. Евстигнеев // Вестник ВАС РФ. – 2013. – № 3 – С. 17.

Таковы некоторые основные принципы, на которые опираются в своей деятельности субъекты толкования, отход от применения этих принципов может привести к низкому качеству правоприменительных решений¹.

Интерпретационная техника как один из видов юридической техники – это совокупность средств, методов, приемов и способов, используемых в процессе толкования правовых норм.

По своей структуре интерпретационная техника состоит из двух частей:

– собственно интерпретационная техника, т.е. созданные трудом человека и объективно существующие средства (тексты юридических документов, компьютерная и множительная техника, научная литература и т.д.);

– интерпретационная технология, т.е. методы, приемы и способы, применяемые в процессе интерпретационной работы.

Наиболее значимой по объему и удельному весу в структуре интерпретационной техники является технология, так как в работе по толкованию нормативных актов наиболее велики не материальные затраты, а интеллектуальные (знания, умения, опыт и т.д.). Поэтому, рассматривая процесс толкования (интерпретации) правовых норм, основное внимание уделим вопросам интерпретационной технологии.

Необходимость толкования обуславливается как объективными, так и субъективными причинами.

Среди объективных причин можно выделить следующие:

– абстрактный характер норм права, которые необходимо растолковать и правильно применять в конкретной ситуации;

– сложный и динамичный характер современной жизни, который постоянно приобретает новые признаки, не известные на момент принятия нормы права;

– уяснение связей между нормами права, поскольку каждое предписание связано с другими многими функциональными свойствами;

– уяснение воли правотворческого органа, которая может меняться с течением времени;

– уяснение словесно-логической формы изложения юридической мысли;

– уяснение используемых специальных терминов, юридических конструкций, системы отсылок и т.п.;

¹ Гарник, Л.Ю. – Указ. соч. – С. 25.

– использование в тексте оценочных понятий.

Оценочные – это такие понятия, которым присущи признаки, отражающие лишь социальную значимость явлений, но при этом они не содержат признаков, характеризующих формальные свойства данных явлений. Поэтому трудно, например, без специальной подготовки определить, какие сведения являются «порочащими»; какие побуждения «низменные», а действия «циничные», «особо жестокие» и т.д.

Субъективные причины, которые являются результатом упущений субъектов правотворчества:

- неумелое использование правил правотворческой техники;
- отсутствие надлежащих специальных знаний у автора нормативного акта в той ли иной области;
- низкий уровень редактирования текста нормативного акта;
- наличие коллизий между нормативными актами, регулируемыми один и тот же вопрос; и т.д.

Объектом толкования является текст юридического акта – документ, в котором отражена государственная воля по регулированию определенных отношений. В процессе толкования (интерпретации) не только устанавливается воля правотворческого органа, но познаются глубинные свойства права, его принципы, обусловившие социальную направленность толкуемых норм и основные цели их принятия. Истолковать (интерпретировать) – значит найти толк, пользу в правовом предписании для конкретного случая.

Процесс толкования включает две стадии: уяснение и разъяснение.

Главная и обязательная часть толкования – уяснение смысла правовых норм. Уяснение выступает как внутренний мыслительный процесс, охватываемый содержанием правосознания интерпретатора нормы права. Уяснение, как правило, не имеет внешних форм выражения. Уяснение связано с установлением подлинности и достоверности толкуемого нормативного акта; воссозданием структуры нормы права; анализом понятий нормы права; вынесением суждений о норме права; оценкой нормы права или вынесением умозаключения¹.

Толкование – уяснение всегда предшествует разъяснению, которое составляет вторую часть толкования. Разъяснение – это изложение смысла нормативного акта, которое стало возможным в

¹ Кашанина, Т.В. – Указ. соч. – С. 340-342.

результате деятельности по уяснению. Оно выступает как самостоятельная, специальная деятельность определенных органов и лиц и адресатом разъяснения являются другие участники правоотношений. Цели разъяснения: внести дополнительную ясность для себя; озвучить смысл нормы для других заинтересованных лиц или для всеобщего сведения.

Разъяснение может быть устным (например, совет, рекомендация, консультация) или письменным (например, постановление палаты парламента, Пленума Верховного суда РФ и т.д.).

Толкование позволяет уточнить норму права по смыслу, объему регулирования, конкретизировать ее цель, время применения. Однако толкование – это не правотворчество, новые нормы права в процессе толкования (интерпретации) не создаются.

Как и любая сложная интеллектуальная деятельность, толкование ведется по определенным правилам. При осуществлении толкования (интерпретации) используется целый набор методов, способов и приемов¹.

Способ толкования – это совокупность специальных приемов, позволяющих установить истинный смысл правового предписания для урегулирования конкретной жизненной ситуации².

Рассмотрим наиболее верные способы толкования (интерпретации)³.

Языковое (грамматическое) толкование начинается с осмысления словарного выражения текста соответствующей нормы. Анализируя текст, интерпретатор проводит лексико-морфологический анализ текста, где выясняет значение отдельных слов, взятых изолированно. Вначале выясняется общеупотребительное значение отдельных слов, затем специальное и, наконец, юридическое. По общему правилу при различии в содержании указанных терминов следует использовать термины в юридическом значении. Затем осуществляется синтаксический анализ, при котором рассматриваются словосочетания и предложения, их типы, значения, функции, характер и виды взаимодействия.

Языковое толкование имеет особое значение и предшествует применению других видов толкования.

¹ Черданцев, А.Ф. – Указ. соч. – С. 120; С 139-143.

² Куланов, В.Г. Теория государства и права / В.Г. Куланов, А.В. Малько. – М., 2008. – С. 302.

³ Ромашов, Р.А. Основы теории государства и права / Р.А. Ромашов, П.А. Оль, М.В. Сальников. – СПб., 2002. – С. 123-125.

Логическое толкование предполагает уяснение содержания правовой нормы путем непосредственного использования законов и правил логики. При логическом толковании исследуются не отдельные слова и выражения, как это имеет место при языковом толковании, а внутренние связи между частями нормативного акта, логическая структура (построение) правовых предписаний.

Интерпретатор для достижения своих целей использует следующие законы формальной логики:

- тождества (всякая сущность совпадает сама с собой);
- отрицания-отрицания (никакое суждение не может быть одновременно истинным и ложным);
- исключенного третьего (либо само суждение, либо его отрицание истинно);
- достаточного основания (всякое принимаемое суждение должно быть надлежащим образом обоснованно).

При логическом способе толкования (интерпретации) интерпретатор использует такие приемы, как логическое преобразование вывода из аналогии, умозаключение степени, доведение до абсурда и др.

Систематический способ толкования (интерпретации) вытекает из такого свойства правовых норм, как их системность, и представляет собой уяснение содержания правовой нормы в зависимости от места, занимаемого ею в нормативном акте, от ее связи с нормами других институтов и отраслей права с принципами права. Основные приемы систематического толкования – это сравнение и ограничение. Не могут быть применены без систематического толкования нормы отсылочные и бланкетные. При систематическом толковании учитывается связь общих и специальных норм. Специальная норма устанавливает исключения из общего правила, содержащегося в общей норме. При наличии специальной нормы общая норма не принимается¹.

Историко-политическое толкование предполагает уяснение смысла нормы права с опорой на знание фактов, связанных с историей возникновения толкуемых норм. При историко-политическом толковании интерпретатор исследует состояние общественных отношений во время издания нормативного акта; цели, которые преследовались при издании акта; юридическую практику применения соответствующего нормативного акта.

¹ Червонюк, В.И. Теория государства и права / В.И. Червонюк. – М., 2007. – С. 542-543.

В процессе историко-политического толкования интерпретатор изучает документы и материалы, опубликованные в средствах массовой информации; литературу, отражающую политику государства во время принятия акта; современное и устаревшее официальное и неофициальное толкование; тексты отмененных актов по данному вопросу; материалы обсуждения и принятия толкуемого акта; материалы применения исследуемого акта и т.д.

Историко-политическим толкованием выявляются нормы, формально не отмененные, но фактически утратившие свое значение.

Специальное юридическое толкование¹ предполагает исследование приемов юридической техники применяемых для выражения воли законодателя. Кроме того, интерпретатором проверяется законность нормы права, действие ее во времени, в пространстве и по кругу лиц, проводится анализ редакции текста нормы, используя для этого официальные источники опубликования, данные юридической науки (статьи, монографии, учебники и т.п.).

Телеологическое толкование² заключается в выяснении целевой направленности нормы права. Цель нормы объединяет содержание нормы единой направленностью на достижение необходимого результата.

Особенность этого способа толкования состоит в том, что все знания и приемы их использования привязываются к цели правового установления, которая выходит за пределы непосредственного содержания нормы, но объясняет ее содержание.

Функциональное толкование обращает внимание на условия функционирования нормы права на момент толкования, в отличие от историко-политического толкования, где изучается прежде всего обстановка существовавшая в момент издания нормы права.

Основными видами толкования-разъяснения являются толкование по объему и толкование по субъекту.

При толковании по объему следует учитывать возможное несоответствие смыслового содержания и словесного выражения правовых предписаний. В связи с этим различают буквальное (адекватное), ограничительное и расширительное толкование. При буквальном толковании текстуальное, словесное выражение и смысл нормы права совпадают. При ограничительном толковании

¹ Алексеев, С.С. – Указ. соч. – С. 303-305.

² Насырова, Т.Я. Телеологическое толкование советского закона. Автореф. диссерт. канд. юрид. наук / Т.Я. Насырова. – Казань, 1985.

действительный смысл нормы права уже, чем ее словесное выражение. При расширительном толковании действительный смысл и содержание правовой нормы шире, чем ее словесное выражение.

В зависимости от особенностей субъекта толкования и возникающих при этом последствий различают неофициальное и официальное толкование.

Неофициальное толкование дается неопределенно большим количеством субъектов по своей инициативе и не влечет юридических последствий. Перечислим основные признаки неофициального толкования¹:

- субъектами неофициального толкования могут являться организации (коммерческие и некоммерческие), ученые, адвокаты, практикующие и не практикующие юристы, отдельные граждане;

- между указанными субъектами нет четкой координации, и они осуществляют свою деятельность по толкованию автономно;

- толкование осуществляется субъектами по своей инициативе и не основано на вменении им в обязанность это делать;

- оно не имеет юридической силы, однако порой отличается высокой авторитетностью, что не позволяет относиться к нему как к второсортному толкованию;

- оно не регламентировано законом и осуществляется в свободной форме;

- его значимость состоит в выполнении познавательной, воспитательной роли, а также функции ориентирования субъектов в правовом пространстве.

Различают три разновидности неофициального толкования: обыденное, профессиональное, доктринальное.

Обыденное толкование осуществляется субъектами, которые не являются специалистами в области права. Оно предполагает разъяснение смысла правовых предписаний на основе обыденной практики и житейского опыта.

Профессиональное (компетентное) толкование исходит от сведущих в области права лиц – юристов-практиков, работников государственного аппарата. Консультации по отдельным вопросам права, теле- и радиопередачи на юридические темы – все это относится к неофициальному профессиональному толкованию.

Доктринальное (научное) толкование – разъяснение смысла правовых предписаний научными и другими квалифицированными

¹ Соцуро, Л.В. Неофициальное толкование / Л.В. Соцуро. – М., 2000.

юридическими учреждениями (работниками) и т.д. Формально оно не имеет силы. Вместе с тем, основанное на убедительности, научной обоснованности, авторитете толкующих лиц, доктринальное толкование оказывает существенное влияние на правотворческую правоприменительную деятельность и тем самым улучшает качество правосудия, вносит элементы профессионализма в правосознание должностных лиц, применяющих право, повышает правовую культуру граждан, укрепляет режим законности в стране.

Официальное толкование – это разъяснение смысла правовых норм, осуществляемое компетентными органами, которое воплощается в соответствующих интерпретационных актах и влечет юридические последствия.

Различают две основных разновидности официального толкования: аутентичное (авторское) и легальное (разрешенное, делегированное).

Аутентичное (авторское) толкование дается автором толкуемого акта. Субъектами аутентичного толкования являются органы, имеющие право принимать нормативные акты. К ним относятся законодательные органы (Государственная Дума и парламенты субъектов Российской Федерации). Результаты толкования оформляются в виде законов; Президент Российской Федерации, главы субъектов Федерации. Результаты толкования оформляются в виде указов; Правительство Российской Федерации, администрации областей, краев, правительства республик. Результаты толкования оформляются в форме постановлений и распоряжений; ведомства.

Аутентичное толкование имеет наибольшее распространение, ему присущи определенные специфические свойства:

- оно носит обязательный характер;
- по содержанию оно близко к правотворчеству, т.к. в результате аутентичного толкования формулируются конкретизирующие положения, иногда содержащие элементы новизны;
- целью этого вида толкования является не просто последующее компилятивное изложение норм, а их творческий анализ в связи с выявленными недостатками по применению норм права и нежеланием допускать их в будущем;
- оно носит вспомогательный характер по отношению к правотворчеству, поскольку акты аутентичного толкования не могут применяться отдельно от толкуемого нормативного акта;

– актам данного вида толкования свойственна иерархичность, которая зависит от места правотворческого органа в структуре государственного аппарата.

Легальное толкование осуществляется субъектами, которые непосредственно правотворчеством не занимаются, однако обладают делегированным от имени государства полномочием осуществлять толкование разрабатываемых и действующих нормативно-правовых актов (например, толкование Конституции Конституционным судом РФ (ст. 125 Конституции РФ)).

Официальное толкование может носить как нормативный, так и казуальный характер.

Нормативное толкование призвано обеспечить единообразие в понимании и применении норм права. Оно рассчитано на повторяемость и имеет юридическое значение для неопределенно большого количества субъектов, оказавшихся в типичной жизненной ситуации.

Казуальное толкование сводится к толкованию правовой нормы с учетом ее применения в конкретной ситуации по отношению к конкретным субъектам. Одной из разновидностей казуального толкования является административное толкование, которое осуществляется министерствами, ведомствами при решении конкретных дел, а иногда и в виде указаний нижестоящим органам о том, как они должны решать то, или иное дело.

Несколько подробнее рассмотрим такую специфическую разновидность официального толкования, как судебное толкование. Его особенности обозначают особый статус данной разновидности толкования¹:

– судебное толкование осуществляется судебными органами, где заняты профессионально подготовленные работники, осуществляющие деятельность по рассмотрению юридических дел;

– судебное толкование бывает нормативным и казуальным; казуальное толкование могут давать все судьи в связи с рассматриваемыми делами, а нормативное толкование – прерогатива только высших судебных инстанций, которые производят его на основе обобщения судебной практики;

– поводами и причинами судебного толкования являются выявленные недостатки и ошибки в применении закона, нарушения

¹ Кашанина Т.В. – Указ. соч. – С. 362.

законов, отсутствие единства в правоприменительной практике, затруднения в применении законов и т.п.;

– судебное толкование преследует следующие цели: установить единообразие в применении законов, устранить недостатки в судебной практике;

– основой судебного толкования является судебная практика;

– результаты нормативного судебного толкования судов высших инстанций обязательны для нижестоящих судов.

В процессе официального толкования правовых норм вырабатываются и принимаются акты официального толкования (интерпретационные акты).

Акты официального толкования норм права – это правовые акты, изданные компетентными государственными органами и должностными лицами, содержащие разъяснения правовых норм.

Акты официального толкования норм права направлены на конкретизацию, объяснение содержащегося в определенном правовом предписании смысла. Они отличаются от всех иных правовых актов тем, что не имеют самостоятельного значения; не устанавливают новых норм права, не отменяют и не изменяют действующих; имеют юридическую силу и практическое значение только в течение срока действия толкуемой нормы права; содержат указания на то, как следует понимать и применять действующие юридические нормы; обладают государственной обязательностью; адресуются правоприменителям, а не субъектам, действия которых регулируются толкуемой нормой.

ТЕМА 6

Правореализационная техника

Для эффективного регулирования отношений необходимо не только принять хороший закон, но и обеспечить его качественную реализацию. Если на ранних этапах развития цивилизации, когда фактические отношения часто приравнивались к праву, эта проблема остро не ощущалась, то в современных условиях, в связи с распространением обобщающих абстрактных предписаний, регламентирующих такие же общие, типичные жизненные ситуации, она стала весьма актуальной. Кроме того, расширились системообразующие связи юридических норм, предполагающие комплексное использование ряда различных норм для урегулирования одной социальной ситуации.

Усложнение процесса реализации права объективно повышает в нем роль творчески мыслящего, инициативного адресата и профессионально грамотного правоприменителя, который способен обеспечить надлежащий и целесообразный переход юридически должного предписания в социальную практику. В этой связи само право все больше оказывает не только регулятивное, но и учебно-мотивационное воздействие на личность.

Фактическое содержание реализации права – это социально полезная деятельность (материальная или духовная) субъектов права, совершаемая в соответствии с предписаниями норм права¹.

Реализацией права охватываются не все формы выражения права, а лишь одна из них – процесс перевода требований закона в правомерное поведение.

В соответствии с особенностями способов правового регулирования (запрет, обязывание и дозволение или правомочие) различаются следующие формы реализации норм права:

а) **Соблюдение** – такая форма реализации права, которая заключается в воздержании субъектов права от совершения запрещенных нормой права действий. Данная форма реализации норм права отличается пассивным характером. Достаточно лишь воздержаться от тех или иных четко называемых вариантов поведения (поступков), в противном случае государство может принудить к подобному соблюдению, наказать нарушителя запретов. Эта форма реализации права связана с реализацией норм-запретов (запрещающих норм). Так, участники дорожного движения – пешеходы и водители автотранспортных средств – обязаны прекратить движение по красному сигналу светофора; лица, заключающие договор страхования, обязаны воздерживаться от страхования противоправных интересов, страхования убытков от участия в играх, лотереях и пари и т.д. Соблюдение характеризуется следующими особенностями²:

– оно связано с государством и возможностью государственного принуждения;

– его границы определены более четко, чем у других форм реализации норм права;

– оно служит верной гарантией осуществления прав и свобод другими гражданами;

¹ Кашанина, Т.В. Юридическая техника в сфере частного права: Учебное пособие / Т.В. Кашанина. – М., 2012 – С. 199.

² Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008. – С. 366.

- соблюдение может быть добровольным и принудительным;
- соблюдение – это не частное дело. Оно всегда касается требуемого обществу или многим лицам поведения, а потому государство требует императивного их совершения.

б) **Исполнение** – форма реализации, которая заключается в осуществлении субъектами права обязывающего юридического предписания.

Если для соблюдения права достаточно не совершать каких-либо действий, то исполнение всегда предполагает совершение обязанной стороной правоотношения активных действий. Исполнение касается граждан и организаций (обязанность платить налоги) государственных органов (обязанность реагировать на жалобы и обращения граждан) и должностных лиц (обязанность сотрудника ГИБДД при необходимости проводить досмотр транспортных средств).

Данная форма становится своеобразной преградой на пути произвола неорганизованности, хаоса и игнорирования общезначимого интереса. Она отличается персонификацией и повышенной императивностью официально закрепленных предписаний, выполняемых под страхом наказания за их невыполнение. В ней реализуются обязывающие нормы.

в) **Использование** – форма реализации, которая заключается в совершении субъектами дозволенных правовыми нормами действий. Реализация права в данной форме происходит только по желанию самого субъекта, который может воспользоваться, а может и не воспользоваться своими субъективными правами. Она основана на принципах добровольности, самостоятельности и социальной активности адресатов правовых норм. Элемент императивности здесь состоит в предупреждении злоупотребления правом и защите законных интересов иных субъектов права. Причем пользование правом носит последовательный процедурный характер. Сложность этих процедур во многом зависит от содержания и степени значимости самого субъективного права. В этой форме реализуются управомочивающие нормы.

Особенность рассматриваемой формы реализации права заключается в том, что субъективное право может быть осуществлено следующими средствами:

- путем собственных фактических действий управомоченного (собственник вещи использует ее по прямому назначению – художник передает написанную им картину в музей или отчуждает ее в пользу другого лица);

– при помощи юридических действий – передача вещи в залог, дарение, продажа, путем предъявления требования к обязанному лицу вернуть принадлежащую вещь;

– посредством притязания – обращения в компетентный орган за защитой нарушенного права (если должник не возвращает кредитору долг по условиям договора).

Реализация права может происходить как в общих, так и в конкретных правоотношениях. В общих правоотношениях реализуются, как правило, запреты (уголовно-правовые, административно-правовые). В конкретных правоотношениях реализация права (исполнение и использование) более ощутима и очевидна. В этих правоотношениях субъекты приобретают определенные блага, выполняют конкретные обязанности. Именно так реализуется большинство правовых норм.

В процессе реализации права возникает объективная необходимость правильного составления правореализационных документов, его опосредующих. Так, при использовании прав документы составляются для фиксации наиболее значимых из них (право собственности, права на получение медицинской помощи и т.д.), в то же время осуществление свобод, установленных законодательством, не требует документального удостоверения (свобода слова, передвижения и т.д.). В процессе исполнения, наоборот, количество опосредующих документов значительно увеличивается. Исполнение обязанностей направлено на реализацию интересов управомоченной стороны, и их документирование повышает гарантии для заинтересованной стороны. Документальная фиксация также крайне важна и для обязанного объекта, т.к. документ позволяет доказать добросовестное выполнение обязанности и избежать санкции. Соблюдение, как форма реализации права, документального сопровождения требует крайне редко, т.к. здесь наиболее важно фактическое поведение, связанное с воздержанием от действий, что и гарантирует правомерный результат.

Основные правила составления правореализационных документов:

- краткость;
- точность;
- ясность для адресатов;
- исчерпывающая полнота содержания, т.е. документ должен содержать все необходимые сведения.

Правореализационных документов в практической деятельности существует великое множество, однако наиболее универсальным юридическим документом является договор. Договор используется почти во всех отраслях права и практически является универсальным юридическим документом. Так, он находит применение в конституционной отрасли (например, между субъектами федерации), в гражданской (например, договор поставки), в жилищной (например, договор социального найма жилого помещения), семейной (например, брачный договор), трудовой (например, трудовой договор), налоговой (об инвестиционном кредите) и т.д.

Договор – это одна из наиболее древних правовых конструкций, которой уделяли свое внимание еще античные мыслители. Платон писал: «В чем добровольно друг с другом договорятся, это является правом, так говорят цари государства – законы»¹.

В развернутом виде учение о договоре было разработано гораздо позже римскими цивилистами при стремительном развитии товарно-денежных отношений. За весь период человеческой цивилизации конструкция «договор» не претерпела кардинальных изменений.

Однако в различных отраслях российского права, до настоящего времени договор имеет различные по степени своей определенности формулировки. Единого для всех отраслей права понятия договора до сих пор не выработано, но договору как юридической конструкции во многих отраслях права свойственны следующие общие признаки²:

1. Договор предусматривает определенное поведение, т.е., заключая договор, его участники выстраивают свое поведение на будущее время.

2. Договор – это соглашение между участниками, т.е. это такой положительный ответ на предложение, который выражает волю сторон.

3. Договор определяет взаимные права и обязанности сторон. Право лица, намеревающегося вступить в договор, – это мера его свободы ил мера его возможного поведения.

4. Договор направлен на достижение взаимообусловленных целей, поставленных субъектами. Вступая в договор, стороны добиваются для себя получения определенных благ (выгоды, пользы).

¹ См.: Римское частное право / под ред. И.Б. Пивецкого, И.С. Перетерского. – М., 2002 – С. 315.

² См.: Кашанина, Т.В. Юридическая техника в сфере частного права / Т.В. Кашанина. – М., 2012 – С. 212-220.

5. Договор направлен на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей.

6. Договор объектируется ввне при помощи определенной формы. Она избирается сторонами самостоятельно, либо для отдельных видов договоров предписывается законом.

7. Договор имеет эквивалентный характер, т.е. в договоре каждая из сторон желает получить благо, и необходимо, чтобы эти блага были (пусть и не совсем точно) уравновешены.

8. Договор обеспечивается мерами государственного принуждения. Это свойство является необходимой гарантией добросовестного выполнения сторонами возложенных друг на друга обязанностей.

Как видно из вышеизложенного, договор – это сложная юридическая конструкция, которую можно определить следующим образом.

Договор – это эквивалентное, заключенное в определённой форме и для достижения взаимообусловленных целей соглашение между его участниками, предусматривающее их обязательное поведение путем установления взаимных прав и обязанностей, направленное на возникновение, изменение или прекращение правоотношения сторон и обеспеченное применением мер государственного принуждения¹.

В обществе, основанном на рыночной экономике, договоры занимают ведущую роль. Это обуславливается следующими факторами²:

– договоры позволяют улавливать общественные потребности и ориентируют хозяйствующих субъектов на выполнение социально полезной деятельности;

– обеспечивая эквивалентный обмен договоры способствуют экономической оправданности и рациональности действий контрагентов, сокращению их затрат, а в конечном счете сохранению ресурсов всей общественной системы;

– договоры обеспечивают прогресс в обществе: ориентируясь на удовлетворение запросов потребителей, оперативно учитывая изменения покупательского спроса, они создают условия для

¹ Там же. – С. 220-221.

² Кашанина, Т.В. Предпринимательство: правовые основы / Т.В. Кашанина. – М., 1994; Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008. – С. 370-394.

конкуренции, соревновательности и достижения более высоких результатов;

– договоры позволяют сэкономить силы общества в законотворческой области, которая является очень сложной и дорогой.

Договоры могут быть самыми разнообразными, поскольку потребности и интересы людей, их заключающих, также весьма разнообразны. Стороны могут включать в договор любые условия, не противоречащие закону.

Рассмотрим кратко понятие и основные принципы договоров, применимые для всех их видов.

Принципы договора – это ведущие начала, определяющие его суть и эволюцию (заключение, изменение, прекращение).

Основные принципы договора:

- равенство сторон в договоре;
- принцип свободы договора;
- гарантированность договора;
- незыблемость договора.

Неукоснительное соблюдение этих принципов ставит договорное право на прочную основу и придает ему необходимую стабильность и действенность.

Содержание договора составляет совокупность условий, выражающих согласованное волеизъявление сторон, определяющее их взаимные права и обязанности.

Среди условий, вырабатываемых договаривающимися сторонами, принято различать существенные (обязательные) и простые (дополнительные).

Существенными являются условия, без которых договор не считается заключенным и не порождает правоотношение. Простые условия не влияют на сам факт существования договора.

Без заключения договоров фактически не может обойтись ни один субъект права. В современных условиях труд стал очень специализированным, а отсюда возникает необходимость в обмене, чтобы удовлетворять свои потребности. Договоры и являются юридической формой такого обмена.

Эффективным способом улучшения качества договорной работы является использование возможностей юридической техники для разработки типовой структуры договора, т.е. такой унифицированной формы, которую можно использовать для всех разновидностей договора.

В самом общем виде структура договора выглядит следующим образом:

- вводная часть, где находят свое отражение название договора, место и дата его заключения;
- преамбула, в которой называются стороны, обозначается их место в договорном обязательстве, а также указываются лица, уполномоченные подписать договор;
- основная часть;
- заключительная часть (реквизиты, адреса и подписи сторон).

Более подробно рассмотрим основную часть договора. В ней, как правило, отражаются следующие вопросы:

- Предмет договора, который должен быть назван ясно, четко и конкретно. При заключении договора по поводу материальных объектов необходима их идентификация. В этих случаях к договору прилагается специальный документ (проект – для строительства, спецификация – для поставки, техническое задание – для научно-исследовательских работ и т.п.).

- Цена. В некоторых случаях данное условие фиксируется в особом документе, прилагаемом к договору (протокол-соглашение о цене или стоимости работ, смета, калькуляция и др.).

- Срок исполнения. Обозначается конкретной датой или хронологическими рамками.

- Специфические условия для определенного вида договора (для поставки – условия об упаковке, отгрузке, транспортировке, для подрядного договора – условие о порядке сдачи-приемки выполненных работ).

- Особые или дополнительные условия (например, о конфиденциальности).

- Форма оплаты (безналичная или расчет наличными, сроки совершения платежей).

- Ответственность (неустойка в виде штрафа или пени, возмещение убытков и т.п.).

- Форс-мажорные обстоятельства или непреодолимая сила. В договоре дается общее определение непреодолимой силы как обстоятельства, которое стороны не могли предусмотреть или предотвратить. Кроме того, необходимо предусмотреть в этом случае действия сторон, чтобы снизить неблагоприятные последствия.

- Действие договора, т.е. определяется момент начала и прекращения договора, порядок внесения в него дополнений и изменений.

Такова типичная схема договора.

Составление любого договора требует специальных знаний и опыта, однако договорная работа при всем ее многообразии включает в себя следующие основные стадии:

Подготовка к заключению договоров

Порядок и сроки заключения договоров зависят от планирования субъектами своей производственно-хозяйственной деятельности. Как правило, основная масса заключения договоров происходит во второй половине календарного года, ближе к его окончанию.

В содержание подготовительной стадии договорной работы входят преддоговорные контакты с будущими контрагентами; разработка основных условий договоров; подготовка бланков проведения договорной документации; составление планов проведения договорной компании и др.

Оценка оснований заключения договоров

На этой стадии решается вопрос, заключать или не заключать договор, а если заключать, то с каким контрагентом. Оценка базируется на анализе деятельности субъекта (корпорации), а выбор контрагента происходит на конкурсной основе. В итоге подбирается наиболее оптимальный вариант, устраивающий участников договора.

Оформление договорных отношений

Заключение договоров включает в себя следующие этапы:

- работа над проектами договоров;
- урегулирование разногласий;
- конкретизация содержания заключенных договоров;
- изменение или расторжение договоров.

Проекты договоров разрабатываются заинтересованной службой, ответственной за ведение договорной работы. Результаты фиксируются в документах, выполненных в виде проекта договора, протокола разногласий или другой договорной документации. Эти документы рассматриваются службами, отвечающими за участки работы, связанные с техническим, производственным, материальным, финансовым и правовым обеспечением исполнения договоров. Традиционная форма проверки соответствия проектов договорной документации интересам предприятия – визирование.

Разработанные проекты договорных документов подлежат рассмотрению и подписанию руководителем или другими должностными лицами, уполномоченными на заключение договора от имени предприятия.

Составленный проект договора передается контрагенту. В отдельных случаях содержание договора вызывает возражение контрагента, и тогда применяется процедура разрешения разногласий.

Доведение содержания договора до исполнителей

В практической деятельности применяются следующие формы информации:

- непосредственное ознакомление заинтересованных лиц с договорной документацией; факт ознакомления удостоверяется их подписью;

- передача подразделениям выписок из договоров или копий договорных документов;

- издание специально составленных документов, содержащих систематизированную информацию об основных условиях договоров (описи заказов, планы поставок и т.д.).

Контроль исполнения договоров

Эта деятельность направлена на поддержание соответствия работы предприятия задачам достижения конечных результатов производства, установленным в договорах. Контроль может быть периодическим (декада, месяц, квартал и т.д.), выборочным, сплошным, постоянным.

Оценка результатов исполнения договоров

Оценка предполагает определение результатов исполнения договоров путем сравнения предусмотренных в договоре показателей с фактически достигнутыми; анализ результатов исполнения с точки зрения возможности применения мер стимулирования или санкций; разработку мероприятий, направленных на улучшение исполнения договоров, устранение причин их нарушения. В практической деятельности предприятий основные стадии договорной работы, как правило, фиксируются в соответствующих корпоративных актах, что обеспечивает выполнение изложенных требований даже в условиях нестабильности и ротации кадров.

Постоянное рассмотрение и совершенствование договорного регулирования в современных условиях можно оценить как явление позитивное, т.к. оно позволяет учесть все местные условия, особенности каждого конкретного случая, интересы договаривающихся сторон. Благодаря договорам возникающие правоотношения становятся адекватными самой природе регулируемых общественных отношений, что способствует оптимальной эффективности влияния права на общественную жизнь. Однако, несмотря на динамику развития договорного регулирования,

основные принципы, правила и методики составления договоров должны неукоснительно выполняться с учетом достижений юридической техники и накопленного опыта.

ТЕМА 7

Правоприменительная техника

Правоприменение – это способ осуществления права, принципиально отличающийся от реализации права юридической природой, назначением, субъективным составом, местом и ролью в механизме действия права.

Применение права – это властная деятельность компетентных органов государства, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по осуществлению норм права относительно конкретных жизненных ситуаций путем вынесения индивидуально конкретных предписаний.

Своеобразной технологией этого сложного процесса является правоприменительная техника, которая представляет собой совокупность способов, приемов и методов, используемых в ходе правоприменения. Знание инструментария правоприменительной техники, несомненно, обогатит профессиональный багаж юриста, будет содействовать совершенствованию его практических навыков. Именно с такой точки зрения мы и будем рассматривать процесс применения права. Своеобразие правоприменения характеризуется следующими признаками¹:

- осуществляется компетентными органами государства, их должностными лицами и иными уполномоченными субъектами;
- имеет властный обязательный характер, характер одностороннего волеизъявления или распоряжения, обеспеченного силой государственного принуждения;
- осуществляется в ходе последовательно проходящих этапов (стадий);
- требует профессиональных знаний и навыков;
- является организующей деятельностью по осуществлению норм права;
- осуществляется в пределах, предусмотренных законом и соответствующих ему процессуальных формах.

¹ Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008. – С. 396-400.

Применение права может подключаться ко всем формам непосредственной реализации права:

- к использованию (получение пенсии, получение льгот по инвалидности);
- к исполнению (призыв в армию);
- к соблюдению (совершение правонарушения).

Вмешательство компетентных органов в процесс осуществления правовых норм происходит тогда, когда всех форм реализации права оказывается недостаточно.

Выделим основные причины, по которым нельзя обойтись без правоприменения:

- ограниченность общественных ресурсов (материальных, природных и т.д.) и необходимость обеспечить справедливое их распределение и использование;
- возможность злоупотребления своими правами со стороны субъектов права, а, отсюда необходимость контроля, чтобы предотвратить вред и обезопасить других лиц;
- различия в интересах субъектов права и их нежелание это учитывать;
- совершение правонарушений.

Различают четыре формы правоприменения:

а) *Конкретизация* – это когда правоотношение не возникает без властного решения государственного органа исполнительной власти, который должен конкретизировать имеющееся у субъекта права субъективное право (например, проверить основания для получения определенной льготы).

б) *Контроль* – в данном случае содержание правоотношения должно подвергнуться предварительной проверке со стороны компетентного исполнительного органа. Это проявляется в виде выдачи им разрешения с целью предотвратить возможный вред обществу или государству (например, регистрация автомобиля).

в) *Разрешение споров* – это ситуация обыденная. Суд – независимый орган, который способен со стороны, независимо и объективно посмотреть на то, кто прав в спорной ситуации (например, раздел имущества).

г) *Наложение санкции* – это ситуация, когда совершено правонарушение, т.е. умалено чье-то субъективное право и его надо защитить, а для этого привлечь нарушителя к юридической ответственности и восстановить права потерпевшего. Как правило, этим также занимается суд.

Приведенные выше формы применения права далеко не однородны и весьма существенно отличаются. Если взять в качестве критерия субъектов, занимающихся правоприменительной деятельностью, то можно будет выделить два вида правоприменения¹:

– Исполнительно-распорядительный. Сюда относятся такие формы правонарушения, как конкретизация и контроль. В указанных случаях правоприменительную деятельность выполняют государственные служащие, занимающие различные должности в исполнительных органах. Смысл их деятельности состоит в гармонизации частных (граждан и организаций) и публичных интересов.

– Правоохранительный. В этом случае речь идет о таких формах применения, как рассмотрение споров и применение санкций за правонарушения. В подлинно развитой юридической системе в настоящий принцип возведено то, что рассмотрение споров и правонарушений осуществляется правоохранительными органами, компетентными в этой сфере, не зависящими от политических и административных руководящих органов. Ведущее место среди правоохранительных органов занимают суды. По мере развития демократического общества роль судов будет возрастать², поэтому в дальнейшем мы уделим особое внимание именно судебному правоприменению.

Применение права можно рассматривать как длящийся во времени процесс, представленный взаимосвязанными и логически сменяемыми друг друга юридическими действиями (операциями), объединяемыми понятием «стадии применения права», т.е. стадии применения права – это относительно обособленные группы правоприменительных действий (операций).

Характер применения права, его место и роль в осуществлении права позволяет выделить четыре основных стадии в правоприменительной деятельности³:

– Установление фактических обстоятельств. Эта стадия включает действия правоприменителя, связанные с определением жизненных фактов, явлений действительности, образующих фактическую основу правоприменения. На этой стадии должны быть определены те факты и

¹ Карташов, В.Н. Теория правовой системы общества. Т. 1 / В.Н. Карташов. – Ярославль, 2005. – С. 292, 314.

² Ершов, В.В. Статус суда в правовом государстве / В.В. Ершов. – М., 1993. – С. 15.

³ Червонюк В.И. Теория государства и права – М. 2007. – С. 525 – 529.

события, при наличии (или отсутствии) которых применяемая норма права действует.

– Юридическая квалификация (выбор и анализ правовой нормы). Эта стадия применения права заключается в правовой оценке всей совокупности фактических обстоятельств дела путем соотнесения данного случая с определенными юридическими нормами. Это оценка жизненной ситуации с точки зрения закона.

– Принятие решения. Эта важнейшая стадия применения права, связанная с вынесением акта применения права, в котором официально зафиксированы последствия, для конкретных лиц. Акт применения права – это индивидуальная норма права, которая позволяет участникам правоотношения реализовать принадлежащие им субъективные права и обязанности. Акт имеет обязательное преюдициальное значение, в силу чего он обязателен для всех органов и лиц, выступает юридическим актом. Решение, принимаемое правоприменительным органом, должно отвечать ряду требований, к числу которых относятся законность, обоснованность, целесообразность, справедливость.

– Исполнение решения. Это необходимая и заключительная стадия применения права, означающая фактическое достижение целей принятого решения. Исполнение правоприменительного решения – это меры органов государства, государственных и иных организаций, граждан, связанные с фактическим исполнением решения, вынесенного правоприменительным органом.

Результатом применения права являются правоприменительные акты.

Акты применения права – это официальные акты, т.е. документы, закрепляющие решение компетентного органа по юридическому делу и содержащие государственно-властное индивидуально-конкретное правовое предписание. Они являются разновидностью правовых актов, но имеют свои особенности. Перечислим некоторые акты применения права:

1. издаются государственно-властными компетентными органами;
2. отличаются свойственной им структурой;
3. содержат индивидуально-конкретные предписания;
4. рассчитаны на однократное (одноразовое) применение и не являются источниками права;
5. применяются на основе нормативных актов;
6. обеспечиваются силой государственного принуждения.

Классификация актов применения права производится по многим признакам¹:

– по субъектам принятия (акты главы государства, правительства, юрисдикционных органов и т.д.);

– по юридической форме (указы, постановления, распоряжения, приказы, приговоры, определения, указания, разрешения, представления и др.);

– по основным направлениям деятельности государства (в области экономики, военного дела, культуры, охраны правопорядка и др.);

– по времени действия (акты однократного действия – наложение штрафа, дящиеся – назначение пенсии и др.);

– по процедуре принятия (акты коллегиальные и единоличные);

– по характеру индивидуального предписания (регулятивные и охранительные, удостоверительные, обязывающие, императивные и диспозитивные и др.);

– по предмету правового регулирования (по отраслям права: конституционно-правовые, уголовно-правовые, административно-правовые и т.д.);

– по территории (федеральные и региональные);

– по способу выражения правоприминительного решения: акты-документы, акты-действия (удаление судом свидетеля из зала судебного заседания и в форме конклюдентных действий – сигналы регулировщика) и акты-символы (дорожные знаки, обозначения охраняемых объектов, запретных зон);

– по значению: основные (судебное решение), вспомогательные (определение о приобщении материалов к делу) и дополнительные (протокол судебного заседания).

При рассмотрении ранее основных видов правоприменения отмечалось, что в правоохранительном виде применения права центральное место среди правоохранительных органов, осуществляющих право, принадлежит судебным органам. Учитывая возрастающую роль судов в современных условиях, рассмотрим несколько подробнее технику составления основных судебных актов – судебного решения и приговора².

¹ Лазарев, В.В. Эффективность правоприменительных актов / В.В. Лазарев. – Казань, 1975 – С. 21-23.

² Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М., 2008. – С. 422-437.

Судебное решение – это процессуальный документ, разрешающий дело и восстанавливающий нарушенные права, вынесенный судом в установленной процессуальной форме на основе рассмотрения дела по существу.

Приговор – это решение о невиновности или виновности подсудимого и назначении ему наказания либо об освобождении его от наказания.

Основные требования к содержанию данных судебных актов:

– законность, это означает, что акт вынесен при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правонарушению;

– обоснованность, т.е. суд основывает свое решение лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании;

– мотивированность – это требование к суду приводить письменно в решении (приговоре) умозаключения, объяснения о наличии или об отсутствии фактов, являющихся основанием окончательного вывода суда;

– справедливость, т.е. равенство, соразмерность содеянного той мере неблагоприятных последствий, которая возлагается на виновного;

– полнота – это означает, что судебное решение (приговор) должно содержать ответы на все вопросы, имеющие значение для дела.

В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации структура судебного решения состоит из вводной части, описательной части, мотивировочной части и заключительной части.

1) Вводная часть

Судебное решение начинается наименованием постановляемого акта «Решение». Решение суд выносит именем Российской Федерации, что обязательно отмечается во вводной части, далее указывается следующее:

– дата вынесения решения (днем вынесения решения считается день подписания решения судьей, его принявшим);

– место принятия решения;

– наименование суда, принявшего решение (его полное название);

– судебный состав, рассматривающий дело (указываются фамилии и инициалы судей);

– фамилия и инициалы секретаря судебного заседания, который вел протокол судебного заседания;

- фамилия и инициалы прокурора, если последний принимал участие в рассмотрении дела;
- название сторон, других лиц, участвовавших в деле, представителей;
- предмет спора или заявленное требование (например, о восстановлении на работу и взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула).

2) Описательная часть

- краткое изложение исковых требований, причем они излагаются так, как приведены в исковом заявлении;
- позиция ответчика, описывается так, как он ее излагал сам;
- объяснения других лиц, участвующих в деле.

3) Мотивировочная часть

- изложение фактических обстоятельств дела, установленных судом;
- анализ доказательств, на основе которых суд считает факты установленными, а также анализ доводов, исходя из которых представленные доказательства суд не принимает;
- юридическая квалификация, состоящая из определения правоотношений, существующего между сторонами, и ссылку на нормы права, которыми оно регулируется.

Мотивировочная часть, как правило, начинается выводом суда относительно заявленного требования, подлежит оно удовлетворению (полностью или в части) или в нем отказывается.

Из мотивировочной части судебного решения должен быть виден и очевиден окончательный вывод суда.

4) Резолютивная часть

В ней содержатся ответы на три вопроса:

- удовлетворяются ли заявленные исковые требования;
- как распределяются судебные расходы;
- в какой срок, и в каком порядке можно обжаловать судебное решение.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации определяет следующие части приговора: вводная часть, описательно-мотивировочная часть, результативная часть.

1) Вводная часть

Прежде всего здесь указывается о постановлении приговора именем Российской Федерации, а также:

- дата составления (датой считается день его подписания);
- место его составления;

- состав суда;
- секретарь судебного заседания;
- обвинитель;
- защитник;
- потерпевший;
- гражданский истец или ответчик (их представители);
- сведения о подсудимом;
- уголовный закон, предусматривающий преступление, в совершении которого обвиняется подсудимый.

2) Описательно-мотивировочная часть

Она обычно начинается фразой: «Суд установил...» и далее:

- описание преступления (место совершения преступления, время его совершения, способ, которым оно было совершено, последствия преступления, характер вины, мотивы, цель);

- описание отношения подсудимого к предъявленному обвинению;

- доказательства, на которых основаны выводы суда (в качестве доказательств допускается: показания подозреваемого, показания обвиняемого, показания потерпевшего, показания свидетеля, заключение и показания эксперта, вещественные доказательства, протоколы следственных и судебных действий, иные документы);

- квалификация преступления (она не всегда может совпадать с той, которую предлагает следствие);

- назначение наказания, при котором учитывается характер деяния; степень общественной опасности преступления; личность виновного; обстоятельства, смягчающие наказание; обстоятельства, отягчающие наказание; влияние назначенного наказания на исправление осужденного и условия жизни его семьи;

- гражданский иск; суд обязан привести в приговоре мотивы, обосновывающие полное и частичное удовлетворение иска, либо отказ в нем, указать с применением соответствующих расчетов размеры, в которых удовлетворены требования истца, и закон, на основании которого разрешен гражданский иск (соответствующая статья Гражданского кодекса).

3) Резолютивная часть

В этой части отражаются следующие сведения:

- фамилия, имя и отчество подсудимого;
- решение о признании его виновным;
- указание уголовного закона, по которому он признан виновным;

- решение о мере наказания;
- решение о мере пресечения;
- решение о гражданском иске;
- решение о судьбе вещественных доказательств;
- решение о судебных издержках.

Заканчивается резолютивная часть приговора указанием на порядок и сроки апелляционного или кассационного обжалования.

Судебные акты возлагают на субъектов права юридические последствия, являющиеся часто для них очень важными, судьбоносными. Поэтому рассматриваемые акты должны быть составлены грамотно и убедительно с соблюдением основных языковых правил юридической техники.

Языковые правила, используемые при написании судебных актов, можно разделить на три группы: лексические, синтаксические, стилистические.

Лексические правила регламентируют отбор нужных слов, правильное по смыслу сочетание слов.

Так, слова, используемые в судебных актах в своем подавляющем большинстве стилистически однотипные (книжные или нейтральные). Они должны так вписываться в общую систему слов, чтобы не выделяться своей окраской из общего контекста и не создавать нежелательный эффект, должны хорошо сочетаться с другими словами. В тексте нельзя допускать тавтологию, т.е. соединять слова, смысл которых одинаков или перекрещивается, накладывается. Не допустимы также сокращения слов, неприемлемые в официальных документах, а специальные термины, употребляемые в судебных актах должны иметь смысл, который они имеют в данной специальной сфере. Это в полной мере относится и к употребляемым юридическим терминам.

Синтаксические правила составления судебных актов определяют соединение выбранных слов в предложении. Так, все члены предложения должны быть согласованы между собой. Не следует загромождать сложное предложение придаточными, т.к. такое предложение трудно для понимания. В предложении целесообразно использовать прямой порядок слов: подлежащее предшествует сказуемому, определение – определяемому слову, дополнения следуют

за управляющим словом, обстоятельства стоят по возможности ближе к тому слову, с которым они соотнесены по смыслу¹.

Допустимо использование устойчивых оборотов парных ключевых слов. Это обеспечивает связанность текста и его логическую стройность.

Использование прямой речи или цитирование показаний участников процесса должно производиться лишь для отражения особенностей их речи. Прямая речь делает судебный приговор более убедительным. Однако это должно делаться в небольших объемах, иначе приговор может потерять официальность и будет неоправданно большим по объему.

Стилистические правила рассмотрим применительно к структуре решения (приговора).

Вводная часть. Здесь большого стиливого разнообразия не наблюдается. Обычно эта часть состоит из распространенного предложения с несколькими рядами однородных членов и деепричастных оборотов. Суду надо в одном предложении уместить все необходимые данные.

Описательная часть. Ее стиль более свободный. Она составляется в речевых формах описания и рассуждения, но ее стиль все равно должен быть официально деловым. Такому стилю свойственна краткость и четкость изложения, отсутствие эмоциональной окраски в словах и выражениях, использование формулировок соответствующих тексту закона. Решение (приговор) должно быть написано от третьего лица. В тексте встречаются конструкции с придаточными предложениями, причастными и деепричастными оборотами, которые позволяют экономично выражать мысли. Описательная часть должна быть по возможности краткой, но достаточно полной. Не следует загромождать судебный акт описанием обстоятельств, не имеющих никакого правового значения².

Мотивировочная часть. Стилистически она является самой сложной. Здесь в основном используются сложные предложения, в составе которых придаточные предложения выражают причинно-следственные зависимости.

¹ Ивакина, Н.Н. Порядок слов в правовых документах / Н.Н. Ивакина // Советская юстиция. – 1991. – № 2. – С. 15.

² Мерецкий, С.Г. Приговор суда / С.Г. Мерецкий. – М., 1989. – С. 102.

Резолютивная часть. Ее стиль отличается императивностью. Она представляет собой логический и юридический вывод из описательной и мотивировочной частей.

Эта часть судебного акта представляет собой облеченное в строгую юридическую форму сжатое предложение, в котором не должно быть ничего лишнего. Здесь каждое слово должно нести смысловую нагрузку. Резолютивная часть характеризуется еще одной особенностью.

Решение суда оформляется не для профессиональных правоведа, а для простого человека, не обладающего специальными юридическими знаниями. Поэтому для него важно сочетание строгого изложения правовой нормы с доступностью изложения. Эта часть содержит юридические последствия для участников процесса и первоначально усваивается ими на слух, она должна быть максимально ясной и понятной. Для этой цели судья должен пояснить или расшифровать все юридические термины или дать их общеупотребительный эквивалент. Судебное решение ориентировано не только на участника процесса, но и на определенное число лиц, присутствующих в зале суда. Поэтому профессиональные термины и специальные выражения должны быть им понятны и растолкованы в тексте решения.

Следует отметить, что вынесение и составление основных судебных актов – дело исключительно ответственное и серьезное, а поэтому требует большого труда и сосредоточенности, высокого уровня профессиональных знаний.

Итак, правоприменение – это не одна из форм реализации права, а особый тип осуществления права, который не является однородным правовым явлением и имеет свои специфические признаки и формы, некоторые из которых мы рассмотрели в данном параграфе учебного пособия.

ПЛАНЫ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

Тема № 2. Понятие, виды и правила юридической техники

Время – 2 часа

Основные вопросы семинара:

1. Правотворческая и правоприменительная техника на основных исторических этапах развития общества.

2. Понятие, структура и основные виды юридической техники.

3. Содержание юридической техники.

Реферат-сообщение: «Предмет и метод юридической техники, ее значение для практической деятельности юриста».

Вопросы для самоконтроля:

1. Уясните роль и место юридической техники в структуре теории государства и права.

2. Определите особенности правотворческой и правоприменительной техники в древнем обществе, традиционном обществе и в индустриальном обществе.

3. Назовите основные признаки юридической техники.

4. Дайте характеристику средств, приемов, способов и методов юридической техники.

5. Назовите основной критерий классификации видов юридической техники

– Дайте краткую характеристику следующим правилам юридической техники:

– содержательные правила;

– правила логики;

– структурные правила;

– языковые правила;

– реквизитные правила;

– процедурные правила.

Тема № 3. Правотворческая техника

Время – 2 часа

Основные вопросы семинара:

1. Способы и приемы формирования содержания нормативных актов.

2. Основные требования к внутренней форме нормативных актов.

3. Понятие, значение и особенности правотворческой процедуры.

Реферат-сообщение: «Экспертиза проектов нормативных актов».

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте понятие запретов, предписаний дозволений.
2. Приведите примеры правовых дефиниций и определите правила их составления.
3. Что такое юридическая конструкция?
4. Дайте определение правовой презумпции и правовой аксиомы.
5. Приведите примеры декларации и исключения.
6. Назовите основные структурные единицы нормативных актов.
7. Дайте определение стилю нормативных актов.
8. Определите роль и значение процедуры в праве.
9. Перечислите основные требования к правотворческой процедуре.
10. Дайте краткую характеристику основным видам правотворческих процедур.
11. Дайте определение концепции нормативного акта и перечислите ее основные элементы.

Тема № 4. Техника опубликования и систематизации нормативных правовых актов

Время – 2 часа

Основные вопросы семинара:

1. Опубликование нормативных актов: значение, сроки, источники, ограничительные грифы.
2. Принципы, виды и общие правила систематизации нормативных правовых актов.

Реферат-сообщение: «Учет правовых актов».

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте характеристику официальных источников опубликования.
2. Раскройте основные требования к языку опубликования.
3. Что такое кодификация и правила ее проведения.
4. Раскройте понятие консолидации и правил ее проведения.
5. Назовите цели и субъекты инкорпорации.
6. Определите понятие и значение учета правовых документов.

Тема № 5. Интерпретационная техника

Время – 2 часа

Основные вопросы семинара:

1. Толкование как вид юридической работы.
2. Неофициальное толкование, его особенности.
3. Официальное толкование, его субъекты и особенности.

Реферат-сообщение: «Основные способы толкования (интерпретации нормативных актов)».

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение и раскройте структуру интерпретационной техники.
2. Назовите объективные и субъективные причины толкования нормативных актов.
3. Дайте характеристику двум стадиям процесса толкования: уяснению и разъяснению.
4. Перечислите основные признаки неофициального толкования.
5. Раскройте понятие аутентичного толкования и его специфические особенности.
6. Раскройте особенности судебного толкования.
7. Дайте краткую характеристику актам официального толкования норм права.

ПЛАНЫ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

Тема № 3. Правотворческая техника

Время – 4 часа

Разработка проекта корпоративного акта

Перед проведением занятия преподаватель рекомендует студентам ознакомиться с различными видами корпоративных актов. Их можно найти в тех организациях, где работают родители студентов или их знакомые, на стендах информации вуза и т.д. Издаются также специальные сборники корпоративных актов.

Студенты учебной группы в начале занятия разделяются на две подгруппы. Каждой подгруппе преподаватель предлагает разработать проект корпоративного акта по определенной теме. Все студенты самостоятельно и индивидуально разрабатывают предложенный вид корпоративного акта в определенное преподавателем учебное время.

В заключительной стадии практического занятия с подготовленными проектами корпоративных актов выступают по одному студенту из каждой подгруппы. Целью выступления является обсуждение качества подготовленных проектов корпоративных актов, их анализ, а также выявление и устранение имеющихся в них недостатков.

После выступления всем студентам предоставляется время для корректировки составленных проектов актов.

По окончании занятия все подготовленные проекты корпоративных актов сдаются на проверку преподавателю, который их анализирует и индивидуально оценивает.

Тема № 6. Правореализационная техника

Время – 4 часа

Разработка проекта договора

Предварительно перед проведением практического занятия студентам предлагается распечатать из какого-либо издания и принести образец договора.

Преподаватель в начале занятия публично выборочно анализирует некоторые образцы договоров, принесенные студентами, и отмечает наличие в них достоинств и недостатков.

Студенты учебной группы разбиваются на 3-4 небольшие подгруппы. Каждой подгруппе преподаватель обозначает предмет договора, который разрабатывается коллегиально в микроколлективах.

В определенное преподавателем время представители от каждой из подгрупп выступают с разработанными проектами договоров, которые становятся предметом анализа, обсуждения в учебной группе.

После обсуждения дается время для устранения выявленных недостатков.

По окончании практического занятия проекты договоров собирает преподаватель, который их анализирует и оценивает.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЗАЧЕТУ ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ «ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА»

1. Предмет и метод учебной дисциплины «Юридическая техника».
2. Значение юридической техники для юриста.
3. Юридическая техника в древнем обществе.
4. Юридическая техника в традиционном обществе.
5. Юридическая техника в индустриальном обществе.
6. Понятие, средства и структура юридической техники.
7. Виды юридической техники. Их краткая характеристика.
8. Содержание юридической техники.
9. Содержательные правила юридических документов.
10. Правила обеспечения логики в юридических документах.
11. Языковые правила написания юридических документов.
12. Структурные правила правовых документов.
13. Процедурные правила принятия юридических документов.
14. Реквизитные правила оформления юридических документов.
15. Правотворчество – понятие, принципы, виды, функции.
16. Законотворчество и основные требования к нему.
17. Требования к содержанию нормативного акта.
18. Юридическая терминология.
19. Запреты, предписания, дозволения.
20. Принципы права.
21. Правовые дефиниции. Правила их составления.
22. Декларации.
23. Юридические конструкции.
24. Правовые презумпции.
25. Правовые дикции.
26. Правовые исключения.
27. Исключения.
28. Логика правового акта: понятие, основные требования и правила.
29. Стиль нормативного акта. Основные требования к нему.
30. Язык правотворчества. Его краткая характеристика.
31. Слово и словосочетания в нормативных актах.
32. Предложение в нормативных актах.
33. Правовые аббревиатуры и правовые символы.
34. Структура нормативного акта.
35. Структурные единицы текста нормативного акта. Их краткая характеристика.

36. Правила расположения структурных единиц текста нормативного акта.
37. Правотворческая процедура, значение, особенности, основные требования к ней.
38. Планирование правотворческой деятельности. Виды планов.
39. Концепция нормативного акта.
40. Процедура подготовки и принятия ведомственного нормативного акта.
41. Процедура принятия правительственных постановлений.
42. Процедурные правила разработки, рассмотрения и принятия закона.
43. Экспертиза проектов нормативных актов.
44. Опубликование нормативных актов: значение, сроки, ограничительные грифы.
45. Источники и язык опубликования нормативных актов.
46. Способы вступления нормативных актов в силу.
47. Систематизация нормативных актов: понятие, значение, принципы, виды.
48. Кодификация и правила ее проведения.
49. Консолидация и правила ее проведения.
50. Инкорпорация и правила ее проведения.
51. Понятие и значение учета правовых актов.
52. Толкование: понятие, принципы, значение, структура.
53. Основные способы и приемы толкования.
54. Виды толкования правовых актов. Их краткая характеристика.
55. Аутентичное толкование.
56. Особенности актов официального толкования.
57. Реализация права, ее основные формы.
58. Правореализационные документы: значение, техника их создания.
59. Договор: понятие, содержание, типовая структура.
60. Основные стадии ведения договорной работы.
61. Правоприменение: понятие, основные формы.
62. Основные стадии правоприменительной деятельности.
63. Особенности и классификация правоприменительных актов.
64. Виды судебных актов, их краткая характеристика.
65. Структура судебного решения.
66. Структура судебного приговора.
67. Языковые правила составления судебных актов, их специфика.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова, А.И. Опубликование нормативных актов: информационно-правовой аспект / А.И. Абрамова, Т.И. Рахманина // Журнал российского права. – 1998. – № 10/11. – С. 89-100.
2. Алексеев С.С. Государство и право: учебное пособие / С.С. Алексеев. – М.: Проспект, 2007. – 152 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: курс в двух томах. Т. 2 / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит.; 1982. – 359 с.
4. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты / С.С. Алексеев; под ред.: Л.А. Плеханова. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
5. Алексеев, С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
6. Аннерс, Э. История европейского права / Э. Аннерс. – М.: Наука, 1994. – 397 с.
7. Антонова, А.И. Локальное правовое регулирование. Теоретическое исследование / Л.И. Антонова. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1985. – 152 с.
8. Апт, Л.Ф. Правовые дефиниции в законодательстве / В кн.: Законодательная техника (гл. 6) / Л.Ф. Апт; под ред. Ю. А.Тихомирова. – М.: Городец, 2000. – 272 с.
9. Арзамасов, Ю.Г. Ведомственное нормотворчество: учебное пособие / Ю.Г. Арзамасов. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2004. – 107 с.
10. Арзамасов, Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации / Ю.Г. Арзамасов. – Барнаул: Аз Бука, 2003. – 172 с.
11. Бабаев, Я.К. Правотворчество в современном Российском государстве. В кн.: Теория государства и права / Я.К. Бабаев; под ред. В.К.Бабаева. – М.: Юристъ, 1999. – 592 с.
12. Балашов, А.Н. Аналогия закона в механизме юридической техники (на примере норм гражданского процессуального права) / А.Н. Балашов // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 25-28.
13. Баранов, В.М. Концепция законопроекта / В.М. Баранов. – Н. Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2003. – 190 с.
14. Баранов, В.М. Юридическая техника: природа, основные приемы, значение: ретроспективный библиографический указатель / В.М. Баранов, Н.А. Климентьева – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2005. – 287 с.

15. Баранов, В.М. Примечания в российском праве: монография / В.М. Баранов, А.П. Кузнецов и др. – Н. Новгород, Нижегородская академия МВД России 2005. – 195 с.

16. Баранов, В.М. Законотворческие ошибки: понятие и типология // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей, Том 1 // В.М. Баранов, В.М. Сырых; под ред. доктора юрид. наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. – Н. Новгород. Нижегородское книжное издательство, 2001. – 544 с.

17. Баранов, В.М. Классификация в российском законодательстве: монография / В.М. Баранов, Е.В. Чуманов. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2005. – 260 с.

18. Баранов, В.М. Предисловие // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, Нижегородская академия МВД РФ, 2000. – 823 с.

19. Бахрах, Д.Н. Конституционные основы действия правовой нормы во времени / Д.Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С. 78-93.

20. Бахтин, С.В. Субправо (международные своды унифицированного контрактного права) / С.В. Бахтин. – СПб.: Изд-во Юрид. центр Пресс, 2002. – 311 с.

21. Бертельс Ж.Л. Общая теория права / Пер. с фр. под общ. ред. В.И. Даниленко. – М.: Nota Bene, 2000. – 576 с.

22. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. – / Пер. с англ / Берман Г.Д. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – 592 с.

23. Бошно, С.В. Правотворчество: путь от источника к форме права: Лекция / С.В. Бошно. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 102 с.

24. Бошно, С.В. Развитие признаков нормативно-правового акта в современной правотворческой практике / С.В. Бошно // Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С.95-106.

25. Бошно, С.В. Современное развитие теории и практики кодифицированных актов Ч. 1 / С.В. Бошно // Современное право. – 2003. – № 12. – С. 35-41.

26. Бошно, С.В. Современное развитие теории и практики кодифицированных актов Ч. 2 / С.В. Бошно // Современное право. – 2004. – № 1. – С. 43-48.

27. Брагинский, М.И. Договорное право: общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М.: Статут, 1997. – 682 с.

28. Бриксов, В.В. О юридической силе кодифицированных федеральных законов / В.В. Бриксов // Журнал российского права. – 2003. – № 8. – С. 82-92.

29. Буланов, О.Н. Законодательная техника и законодательный процесс в Российской Федерации (правила конструирования закона): Учеб. пособие / О.Н. Буланов. – М.: Моск. гуманитар.-соц. акад., 2002. – 172 с.

30. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. – М.: Юрид. лит., 1976. – 264 с.

31. Васильев, Р.Ф. Правовые акты органов управления: учебное пособие / Р.Ф. Васильев. – М., Изд-во Моск. Ун-та, 1970. – 108 с.

32. Веденеев, Е.Ю. Роль презумпций в гражданском праве, арбитражном и гражданском судопроизводстве / Е.Ю. Веденеев // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 43-49.

33. Власенко, Н.А. Жаргоны в праве: пределы их использования // Проблемы юридической техники: сборник статей / Н.А. Власенко; под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2000. – С. 264-270.

34. Власенко, Н.А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила): учеб. пособие. / Н.А. Власенко. – Иркутск: Восточносибирское книжное издательство, 2001. – 144 с.

35. Власенко, Н.А. Основы законодательной техники: Практическое руководство / Н.А. Власенко. – Иркутск: Восточносибирское книжное издательство, АО «Норма плюс», 1995. – 56 с.

36. Власенко, Н.А. Язык права / Н.А. Власенко. – Иркутск: Восточносибирское книжное издательство, 1997. – 173 с.

37. Воеводин, Л.Д. Юридическая техника в конституционном праве / Л.Д. Воеводин // Вестник МГУ (Серия «Право»). – 1997. – № 3. – С. 3-29.

38. Вопленко, Н.Н. Официальное толкование норм права / Н.Н. Вопленко. – М.: Юрид. лит., 1976. – 118 с.

39. Выготский, Л.С. Мышление и речь / Л.С. Выготский. – М.: Лабиринт, 2005. – 352 с.

40. Гарник, Л.Ю. Понятие и виды принципов толкования юридических норм / Л.Ю. Гарник // Право и государство: теория и практика. – 2015. – № 7. – С. 18-25.

41. Гойман, В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях / В.И. Гойман // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 12-23.

42. Червонюк, В.К. Согласование интересов как вид современных законодательных технологий / В.К. Червонюк, И.В. Гойман-Калинский // Государство и право. – 2004. – № 8. – С. 30-38.
43. Губаева, Т.В. Словесность в юриспруденции / Т.В. Губаева. – Казань, Изд-во КГУ, 1995. – 300 с.
44. Губаева, Т.В. Язык и право / Т.В. Губаева. – М.: Норма, 2004. – 160 с
45. Губаева, Т.В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности / Т.В. Губаева. – М.: Норма, 2007. – 158 с.
46. Давид, Р. Основные правовые системы современности. Перевод с французского / Р. Давид; пер. и вступ. ст. В.А. Туманова. – М.: Прогресс, 1988. – 496 с.
47. Давыдова М.Л. Правовые декларации в российском законодательстве / М.Л. Давыдова // Законотворческая техника современной России: современное состояние, проблемы, совершенствование. Сб. статей. Т. 1. Отв. ред. В.М. Баранов. – Н. Новгород: Изд-во НА МВД России, 2001. – С. 275-280.
48. Давыдова, М.Л. Юридическая техника: проблемы теории методологии: монография / М.Л. Давыдова. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. – 318 с.
49. Дворников, Н.Л. Системное толкование норм права. Дисс. на соиск. к.ю.н. 12.00.01 / Н.Л. Дворников. – Н. Новгород. – 2007. – 189 с.
50. Денисов, Г.И. Юридическая техника: теория и практика / Г.И. Денисов // Журнал российского права. – 2005. – № 8. – С. 86-96.
51. Евстигнеев, Э.А. Законодательное закрепление презумпции диспозитивности норм договорного права: проблемы и пути их решения / Э.А. Евстигнеев // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2013. – № 3. – С. 14-38.
52. Ершов, В.В. Статус суда в правовом государстве / В.В. Ершов. – М.: Изд-во РПА МЮ РФ, 1992. – 206 с.
53. Жеребкин, В.Е. Содержание понятий права: Логико-юридический анализ. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.Е. Жеребкин. – Харьков, 1980. – 30 с.
54. Зайцев, И. Правовые фикции в гражданском процессе / И. Зайцев // Российская юстиция. – 1997. – № 1. – С. 35-36.
55. Законодательная техника: научно-практическое пособие / Л.Ф. Апт, Н.А. Власенко, В.Б. Исаков, С.В. Кузнецов и др.; под ред.: Ю.А. Тихомирова. – М.: Городец, 2000. – 272 с.

56. Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. ст.: в 2 т. Т. 1 / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, Нижегородское книжное издательство, 2001. – 544 с.

57. Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. ст.: в 2 т. Т. 2 / под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород: Нижегородское книжное издательство, 2001. – 543 с.

58. Залоило, М.В. Пределы и техника конкретизация юридических норм в правотворчестве / М.В. Залоило // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 34-41.

59. Захарова, Н.Н. Систематизация нормативно-правовых актов министерств СССР. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.Н. Захарова. – М., 1990. – 227 с.

60. Ивакина, Н.Н. Порядок слов в правовых документах / Н.Н. Ивакина // Советская юстиция. – 1991. – № 2. – С. 27-28

61. Игнатенко, В.В. Региональное правотворчество и законодательство. Основные понятия и термины / В.В. Игнатенко. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1996. – 78 с.

62. Йеринг, Р. Юридическая техника / сост. А.В. Поляков. – М.: Статут, 2008. – 231 с.

63. Ильин, И.А. О сущности правосознания. Сочинения. Т. 10 / И.А. Ильин. – М., 1999.

64. Исаков, В.Б. Официальное электронное опубликование как необходимая предпосылка для перехода к системе непрерывной кодификации / В.Б. Исаков // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. Материалы международной научно-практической конференции (Н. Новгород 25-26 сентября 2008 г.). Под ред. В.М. Баранова и Д.Г. Краснова. – Н. Новгород: Изд-во Нижегород. акад. МВД России, 2009. – С. 254-262.

65. Исаков, В.Б. Стадии подготовки проектов законов. В кн.: Законодательная техника (гл. 4) / В.Б. Исаков. – М.: Городец, 2000. – С. 59-77.

66. Курсова, О.А. Юридические фикции современного российского права: сущность, виды, проблемы действия / О.А. Курсова // Проблемы юридической техники: сб. ст. Под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2000. – С. 450-459.

67. Казанцев, С.Я. Компьютерные справочные правовые системы в юридической практике / С.Я. Казанцев, О.Э. Згадзай // Проблемы

юридической техники: сб. ст. Под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2000. – С. 40-45.

68. Лазарев, В.В. Определение сферы правового регулирования / В.В. Лазарев // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1980. – № 5. – С. 64-71.

69. Казьмин, И.Ф. Подготовка научной концепции законопроекта (методологические вопросы) / И.Ф. Казьмин // Государство и право. – 1985. – № 3. – С. 28-34.

70. Каменева, Е.Н. Дефектные акты органов внутренних дел и исполнительной власти: Автореф. дисс. канд. юрид. Наук / Е.Н. Каменева. – М., 2002. – 24 с.

71. Карташов, В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 4. Интерпретационная юридическая практика: Текст лекций / В.Н. Карташов. – Ярославль: ЯрГУ, 1998. – 127 с.

72. Карташов, В.Н. Теория правовой системы общества: учебное пособие. В 2 т. Т. I / В.Н. Карташов. – Ярославль: ЯрГУ, 2005. – 547 с.

73. Карташов, В.Н. Юридическая техника, тактика, стратегия, технология (к вопросу о соотношении) / В.Н. Карташов // Проблемы юридической техники. Т. 1. Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, нижегородская академия МВД РФ, 2000. – С. 16-22.

74. Кауфман, М.А. Правотворческие ошибки в уголовном праве / М.А. Кауфман // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 92-101.

75. Кашанина, Т.В. Корпоративное право / Т.В. Кашанина. – М.: Высшая школа, 2006. – 814 с.

76. Кашанина, Т.В. Предпринимательство: правовые основы / Т.В. Кашанина. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176 с.

77. Кашанина, Т.В. Происхождение государства и права. Учебное пособие / Т.В. Кашанина. – М.: Высш. шк., 2004. – 325 с.

78. Кашанина, Т.В. Юридическая техника в сфере частного права (корпоративное и договорное нормотворчество): учебное пособие / Т.В. Кашанина. – М.: Норма, 2012. – 288 с.

79. Кашанина, Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. – М.: Эксмо, 2008. – 512 с.

80. Керимов, Д.А. Законодательная техника: Научно-методическое и практическое пособие / Д.А. Керимов. – М.: Академия социальных наук, Ин-т социально-полит. исследований РАН, Ин-т государства и права РАН. Изд-во «Норма-Инфра», 1998. – 122 с.

81. Керимов, Д.А. Кодификация и законодательная техника / Д.А. Керимов. – М.: Госюриздат, 1962. – 104 с.

82. Керимова, Е.А. Правовой институт: Теоретико-правовое исследование: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 «Теория права и государства; История права и государства; История политических и правовых учений» / Е.А. Керимова. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 1998. – 23 с.

83. Ключевский, В.О. Курс русской истории. Т. 1. Часть 1 / В.О. Ключевский. – М.: Соцэкгиз, 1937. – 395 с.

84. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

85. Костенко, М.А. Роль юридической техники в совершенствовании коллизионного регулирования: от концепции к законодательной практике / М.А. Костенко // Власть Закона. – 2015. – № 4. – С. 62-70.

86. Краснов, Ю.К. Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. – М.: Юстицинформ, 2014. – 536 с.

87. Кузнецова, О.А. Презумпции в российском гражданском праве / О.А. Кузнецова. – Пермь, 2002. – 163 с.

88. Кулапов, В.Л. Теория государства и права / В.Л. Кулапов, А.В. Малько. – М.: Норма, 2008. – 384 с.

89. Лазарев, В.В. О роли доктринального толкования В.В. Лазарев // Советская юстиция. – 1969. – № 14. – С. 4-5.

90. Лазарев, В.В. Применение советского права / В.В. Лазарев; науч. ред. Б.С. Волков. – Казань :Изд-во Казанского университета, 1972. – 200 с.

91. Лазарев, В.В. Пробелы в праве и пути их устранения / В.В. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1974. – 184 с.

92. Лазарев, В.В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / В.В. Лазарев; науч. ред. Безина А.К. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 207 с.

93. Лазебная, Н.В. Кодификация законодательства о местном самоуправлении: понятие, содержание, применение / Н.В. Лазебная // Местное самоуправление в России: Сборник докладов участников III конференции Российской муниципальной Академии (22 сентября 2000 года) и круглого стола в рамках IV специализированной выставки Управление 2000 (20 октября 2000). – М., 2000.

94. Лапина, М.А. Оптимальные приемы юридической техники, обеспечивающие согласование системы юридических санкций административно-деликтного и уголовного законодательства / М.А. Лапина // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 575-581.

95. Лашков, А.С. Правотворческие ошибки. Проблемы теории и практики: Автореф. дисс. канд. юрид. наук / А.С. Лашков. – СПб, 1999. – 28 с.

96. Лисюткин, А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект: Монография / А.Б. Лисюткин. – Саратов, 2001. – 348 с.

97. Лукьянова, К.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М.: Норма, 2003. – 240 с.

98. Малахов, В.П. Теория государства и права: учебное пособие / В.П. Малахов, И.А. Горшенева, А.А. Иванов. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2009. – 159 с.

99. Малюшин, А.А. Конституционно-судебное правотворчество (правоустановление) в Российской Федерации как особая форма современного правотворчества / А.А. Малюшин // Российская юстиция. – 2015. – № 10. – С. 6-8.

100. Маяков, В.П. Опубликование нормативных актов / В.П. Маяков; под ред. А. С. Пиголкина. – М., Юридическая литература, 1978. – 168 с.

101. Мирецкий С.Г. Приговор суда / С.Г. Мирецкий; отв. ред.: М.А. Шапкин. – М.: Юрид. лит., 1989. – 112 с.

102. Михайлов, О.В. Систематизация нормативно-правовых актов как способ их совершенствования / О.В. Михайлов. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2003. – 112 с.

103. Муромцев, Г.И. Юридическая техника: некоторые аспекты содержания понятия / Г.И. Муромцев // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, нижегородская академия МВД РФ, 2000. – С. 23-37.

104. Насырова, Т.Я. Телеологическое толкование советского закона: понятие, содержание и роль в юридической практике: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 «Теория и история государства и права; История политических и правовых учений» / Т.Я. Насырова. – М.: Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства, 1985. – 17 с.

105. Нашиц, А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. Пер. с рум. / А. Нашиц; под ред. Д. А. Керимова, А. В. Мицкевича. – М.: Прогресс, 1974. – 256 с.

106. Нестеренко, И.А. Правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Правоприменительная деятельность» / И.А. Нестеренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 271 с.

107. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. – М.: Юстицинформ, 2013. – 550 с.

108. Ориу, М. Основы публичного права. Перевод с французского / М. Ориу; под ред.: Е. Пашуканис. – М.: Изд-во Ком. Акад., 1929. – 759 с.

109. Осакке, К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная части. Учебно-практическое пособие / К. Осакке. – М.: Дело, 2000. – 256 с.

110. Павлушина, А.А. Теория юридического процесса :Итоги ; Проблемы ; Перспективы развития / А.А. Павлушина; науч. ред. В. М. Ведяхин. – Самара: Изд-во Самарской государственной экономической академии, 2005. – 480 с.

111. Панько, К.К. Фикции в уголовном праве и правоприменении / К.К. Панько; науч. ред. Л. Л. Кругликов. – Воронеж, 1998. – 135 с.

112. Пиголкин, А.С. Совершенствование законодательной техники / А. С. Пиголкин // Советское государство и право. – 1968. – № 1. – С. 50-57.

113. Пономарёв, Д.Е. Генезис и сущность юридической конструкции: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве» / Д.Е. Пономарев. – Екатеринбург, 2005. – 23 с.

114. Постановление Правительства Российской Федерации «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 30.09.2002 №715 // Российская газета. – 1997. – 21 августа (ред. от 18.10.2016).

115. Правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», «правоохранительная деятельность» / И.А. Нестеренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 271 с.

116. Проблемы теории права и государства: Курс лекций / под ред. В.П. Сальникова. – СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. – Раздел 5. Юридическая техника.

117. Прокопович, Г.А. Судебное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы / Г.А. Прокопович // Российский судья. – 2015. – № 15. – С. 17-20.

118. Пронина, М.П. Соотношение понятий «юридическая техника» и «юридическая технология» / М.П. Пронина // Юридический мир. – 2013. – № 6. – С. 35-37.

119. Пронина, М.П. Юридическая техника внесения изменений в действующее уголовное законодательство / М.П. Пронина // Адвокатская практика. – 2016. – № 1. – С. 23-28.

120. Ралдугин, Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. 2-е изд., доп., науч. / Н.В. Ралдугин. – М.: Изд-во Московского университета, 2001. – 80 с.

121. Римское частное: учебник / И.С. Перетерский, В.А. Краснокутский, Е.А. Флейшиц и др.; под ред. И. Б. Новицкого и И.С. Перетерского. – М.: Юристъ, 2002. – 544 с.

122. Ромашов, Р.А. Основы теории государства и права: учебник / Р. А. Ромашов, П.А. Оль, М.В. Сальников; под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2002. – 192 с.

123. Руева, Е.О. Нарушение принципа справедливости в результате несовершенства юридической техники уголовного закона / Е.О. Руева // Российский следователь. – 2016. – № 4. – С. 42-46.

124. Румянцев, М.Б. Модельное правотворчество / М.Б. Румянцев // Адвокат. – 2016. – № 6. – С. 31-38.

125. Румянцев, М.Б. Некоторые особенности конституционного правотворчества / М.Б. Румянцев // Адвокат. – 2016. – № 7. – С. 38-44.

126. Румянцев, М.Б. Правотворчество как юридическая наука / М.Б. Румянцев // Законодательство и экономика. – 2015. – № 5. – С. 39-45.

127. Румянцев, М.Б. Принципы правотворчества и их классификация / М.Б. Румянцев // Законодательство и экономика. – 2015. – № 11. – С. 48-53.

128. Савицкий, В.В. Систематизация законодательства в Российской Федерации / В.В. Савицкий; под ред. А.С. Пиголкина. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003. – 458 с.

129. Самигуллин, В.К. Локальные нормы и их виды / В.К. Самигуллин // Правоведение. – 1976. – № 2. – С. 38-43.

130. Сапун, В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права / В.А. Сапун – СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов, 2002. – 156 с.

131. Сборник Законов Царя Хаммурапи // Источники права. – Вып. 1. – Тольятти ИИП «Акцент», 1996. – 56 с.

132. Свинцов, З.И. Логика. Учеб. изд. / З.И. Свинцов. – М.: Высшая школа, 1987. – 287 с.

133. Со, А.А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника (на примере органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа) / А.А. Со // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 3. – С. 54-59.

134. Соцуро, Л.В. Неофициальное толкование норм права. Учебное пособие / Л.В. Соцуро. – М.: Профобразование, 2000. – 112 с.

135. Спасов, Б.П. Закон и его толкование Перевод с болгарского / Б.П. Спасов; отв. ред. Е.И. Калюшин; пер. В.М. Сафонов. – М.: Юрид. лит., 1986. – 247 с.

136. Страшун, Б.А. Существует ли наука «теория государства и права»? / Б.А. Страшун // Труды МГЮА. – 2001. – № 7. – С. 99-101.

137. Студеникина, М.С. Вступление федерального закона в силу: правовое регулирование и практика / М.С. Студеникина // Журнал российского права. – 2000. – № 7. – С. 10-21.

138. Сырых, В.М. Логические основания общей теории права. В 2-х т. Т. 1. Элементный состав / В.М. Сырых. – М.: «Юстицинформ», 2000. – 528 с.

139. Сырых В.М. Метод правовой науки (основные элементы, структура) / В.М. Сырых. – М.: Юрид. лит., 1980. – 176 с.

140. Сырых В.М. Методологические основы правотворчества // Законодательная техника: науч.-практ. пособие / В.М. Сырых; под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Городец, 2000. – 272 с.

141. Сырых, В.М. Теория государства и права. учебник / В. М. Сырых. -3-изд., перераб. и доп., учеб. / В.М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2004. – 704 с.

142. Тарасова, В.В. Акты судебного толкования правовых норм: юридическая природа и классификация / В.В. Тарасова; под ред. М.И. Байтина. – Саратов: изд-во Саратов. гос. акад. права, 2002. – 151 с.

143. Теория государства и права в схемах и таблицах / А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. – М.: Эксмо, 2007. – 256 с.

144. Тихомиров, Ю.А. Законодательная техника: понятие и элементы. Научно-практическое пособие / Л.Ф. Апт, Н.А. Власенко,

В.Б. Исаков, С.В. Кузнецов и др.; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: Городец, 2000. – 272 с.

145. Тихомиров Ю.А. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров, Л.В. Тихомирова; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: Юринформцентр, 1997. – 525 с.

146. Тихомиров, Ю.А. Юридические коллизии / Ю.А. Тихомиров. – М.: Манускрипт, 1994. – 140 с.

147. Тихомиров, Ю.А. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М.: Юринформцентр, 1999. – 381 с.

148. Тихомиров, Ю.А. О кодификации и кодексах / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2003. – № 3. – С. 47-54.

149. Указ президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 736 (ред. от 14.10.2014).

150. Ушаков, А.А. Законодательная техника / А.А. Ушаков // Государство, право, законность / А.А. Ушаков // Учёные записки Пермского университета. – 1970. – Вып. 2 (№238). – С. 199-238

151. Ушаков, А.А. О понятии юридической техники и её основных проблемах / А.А. Ушаков // Ученые записки. Т. 19. Вып. 5. – Пермь: изд-во Перм. ун-та 1961. – С. 73-85.

152. Ушаков, А.А. Очерки советской законодательной стилистики: Содержание и форма в праве и проблема законодательной стилистики. Учебное пособие. Ч. 1 / А.А. Ушаков. – Пермь, 1967. – 206 с.

153. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания» от 14 июня 1994 г. // Российская газета. – 1994. – 15 июня (в ред. от 8.01.2013).

154. Хабриева, Т.Я. Концепция развития законодательного процесса. В кн.: Концепция развития российского законодательства / Т.Я. Хабриева. – М.: Городец, 2004. – С. 77-114.

155. Хабриева, Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика / Т.Я. Хабриева. – М.: Юрист, 1998. – 244 с.

156. Хазова, О.А. Искусство юридического письма / О.А. Хазова. – М.: Юрайт, 2011. – 181 с.

157. Хижняк, С.П. Юридическая терминология: формирование и состав / С.П. Хижняк. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1997. – 136 с.

158. Чамаров, В.Б. Правовая судьба ведомственного правотворчества / В.Б. Чамаров // Административное право и процесс. – 2015. – № 1. – С. 52-62.

159. Червонюк, В.И. Теория государства и права. Учебник / В.И. Червонюк. – М.: Инфра-М, 2007. – 704 с.

160. Черданцев, А.Ф. Толкование права и договора. Учебное пособие / А.Ф. Черданцев. – М.: Юнити-Дана, 2003. – 381 с.

161. Черданцев, А.Ф. Толкование советского права / А.Ф. Черданцев. – М., 1979.

162. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике / А.Ф. Черданцев. – Екатеринбург: Изд-во УИФ «Наука», 1993. – 192 с.

163. Черданцев, А.Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике / А.Ф. Черданцев // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 12-19.

164. Чернобель, Г.Т. Формализация норм права / Г.Т. Чернобель // Советское государство и право. – 1979. – № 4. – С. 29-36.

165. Чипова, М.В. Правила формулирование легального определения / М.В. Чипова // Право и политика. – 2005. – № 1. – С. 36-43.

166. Чиркин, В.Е. О подходах к изучению политико-юридических дисциплин / В.Е. Чиркин // Труды МГЮА. – 2001. – № 7. – С. 102-104.

167. Чухвичев, Д.В. Законодательная техника. Учебное пособие / Д.В. Чухвичев. – М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 239 с.

168. Чухвичев, Д.В. Особенности законодательной техники при проведении кодификации / Д.В. Чухвичев // Право и политика. – 2005. – № 10. – С. 27-38.

169. Шагиева, Р.В. Правовая деятельность и её разновидности в современном российском обществе / Р.В. Шагиева // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 88-98.

170. Шмакова, Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.С. Шмакова. – М., 2006. – 33 с.

171. Шугрина, К.С. Техника юридического письма / Е.С. Шугрина. – М.: Дело, 2000. – 272 с.

172. Юков, М.К. Место юридической техники в правотворчестве / М.К. Юков // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1979. – № 5. – С. 45-49.

173. Юридическая техника: Курс лекций / под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. – Структура: Издательство ДГСК МВД России, 2012. – 384 с.

174. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных актов органами исполнительной власти; под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Учеб. изд. – М.: Эксмо, 2009. – 272 с.

175. Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. – М., Юрид. лит-ра, 1990. – 200 с.

176. Яковенко, О.В. Процедура в праве как категория теории государства и права / О.В. Яковенко // Вопросы теории государства и права: Актуальные проблемы современного Российского государства: Межвуз. сб-к науч. тр. Вып. 1 (10). Под ред. М.И. Байтина. – Саратов: СГАП. – 1998.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»

Статья 1. На территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Статья 2. Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции.

Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Статья 3. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия.

Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации.

Статья 4. Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

Статья 5. «Парламентская газета» является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат обязательному опубликованию в «Парламентской газете». Обязательному опубликованию в «Парламентской газете» подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по

телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Статья 6. Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Статья 7. «Собрание законодательства Российской Федерации» является официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов.

Статья 8. «Собрание законодательства Российской Федерации» состоит из пяти разделов:

в первом разделе публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы;

во втором разделе публикуются акты палат Федерального Собрания;

в третьем разделе публикуются указы и распоряжения Президента Российской Федерации;

в четвертом разделе публикуются постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;

в пятом разделе публикуются решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов.

Второй раздел подразделяется на две части: в первой части публикуются постановления палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат статьями 102 и 103 Конституции Российской Федерации; во второй части – иные акты палат Федерального Собрания. Третий и четвертый разделы также подразделяются на две части: в первой части помещаются нормативные акты, во вторую часть включаются акты ненормативного характера.

Статья 9. Публикуемые в «Собрании законодательства Российской Федерации» акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие

порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты.

При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер.

При публикации постановления палаты Федерального Собрания указываются его наименование, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его принятия, регистрационный номер. При публикации иного акта палаты Федерального Собрания указываются его наименование, место и дата его принятия, регистрационный номер.

Федеральный конституционный закон, федеральный закон, акт палаты Федерального Собрания, в который были внесены изменения или дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме.

Статья 9.1. «Официальный Интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации.

На «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) размещаются (опубликовываются) федеральные конституционные законы, федеральные законы, международные договоры, вступившие в силу для Российской Федерации, и международные договоры, которые временно применяются Российской Федерацией (за исключением договоров межведомственного характера), акты палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат частью 1 статьи 102 и частью 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, определения Конституционного Суда Российской Федерации о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, а также иные решения Конституционного Суда Российской Федерации, которыми предусмотрен такой порядок размещения (опубликования).

На «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) могут быть размещены (опубликованы) иные акты палат Федерального Собрания, правовые акты Правительства Российской Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Размещение (опубликование) на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) актов, указанных в части третьей настоящей статьи, осуществляется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Статья 10. Признать утратившими силу:

Закон РСФСР от 13 июля 1990 года «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 6, ст. 93);

Закон РСФСР от 27 декабря 1990 года «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами”» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 1, ст. 8).

Статья 11. Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Статья 12. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Проект Федерального закона Российской Федерации «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Цели настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон определяет понятие, виды и формы нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) в Российской Федерации, устанавливает их юридическую силу и соотношение между собой, общий порядок их подготовки, оформления, экспертизы, принятия (издания), опубликования (обнародования), вступления в силу, толкования, учета и систематизации; основы реализации и мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, порядок преодоления и устранения коллизий и пробелов в правовом регулировании, ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов.

Статья 2. Нормативный правовой акт и правотворчество

1. Нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение.

Правовой акт или его часть, вносящий изменения в нормативный правовой акт, а также прекращающий его действие, принятый в порядке выполнения контрольных (надзорных) функций не является нормативным правовым актом.

Локальный нормативный акт, в том числе содержащий нормы права, не является нормативным правовым актом в смысле настоящего Федерального закона.

2. Правотворчество – официальная деятельность государственных органов по разработке и принятию нормативных правовых актов.

Правотворчество в Российской Федерации осуществляется на принципах конституционности, законности, научности, демократизма, социальной справедливости, планирования, прогнозирования, эффективности, системности, ресурсной обеспеченности.

Статья 3. Правовая основа правотворчества в Российской Федерации

1. Правотворчество в Российской Федерации регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, иными муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Положения настоящего Федерального закона применяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом особенностей, установленных федеральными конституционными законами, принятыми в соответствии с ними федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

3. Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, муниципальные нормативные правовые акты в сфере правотворчества принимаются по вопросам, не урегулированным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В случае принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации по этим вопросам нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, муниципальный нормативный правовой акт приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

4. Если конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусматриваются особенности правотворчества в субъектах Российской Федерации, положения настоящего Федерального закона, других федеральных законов применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

5. Регулирование законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации вопросов правотворчества в муниципальных образованиях допускается только в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Статья 4. Субъекты правотворчества

1. Правомочие по принятию (изданию) нормативных правовых актов в Российской Федерации имеют:

- граждане Российской Федерации;
- органы государственной власти Российской Федерации, должностные лица Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

2. Граждане Российской Федерации принимают нормативные правовые акты непосредственно на референдуме Российской Федерации, а также на референдуме субъекта Российской Федерации и местном референдуме, в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации участвуют в разработке, принятии (издании) нормативных правовых актов в порядке, установленном законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами.

Иностранцы обладают правом на участие в принятии (издании) нормативных правовых актов в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

3. Государственные органы Российской Федерации, государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, их должностные лица (правотворческие органы) принимают (издают) нормативные правовые акты в пределах их компетенции.

Нормативный правовой акт может быть принят (издан) совместно несколькими правотворческими органами, а также одним из этих органов по согласованию с другими.

4. Организации, созданные в соответствии с федеральными законами в организационно-правовой форме государственного учреждения или государственной корпорации вправе принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Глава 2. Система нормативных правовых актов

Статья 5. Понятие системы нормативных правовых актов

Система нормативных правовых актов – совокупность нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) и реализуемых в Российской Федерации, связанных отношениями соподчиненности и координации.

Система нормативных правовых актов в Российской Федерации строится на основе их различия по видам и форме, а также с учетом различных уровней государственной власти и организации местного самоуправления.

Совокупность нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов образуют систему нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Статья 6. Виды и формы нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Законы регулируют наиболее значимые общественные отношения.

Законы в Российской Федерации – федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации – принимаются гражданами Российской Федерации соответственно на референдуме Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Форма законов в Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

Подзаконные нормативные правовые акты принимаются (издаются) на основании и во исполнение законов и не могут им противоречить.

Формы подзаконных нормативных правовых актов определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты подразделяются на основные, производные, вспомогательные и дополнительные.

Основным является нормативный правовой акт, имеющий самостоятельное значение по отношению к другим нормативным правовым актам, а также нормативный правовой акт, которым утверждается другой нормативный правовой акт, либо нормативный правовой акт, в который вносятся изменения, отменяется или разъясняется другим нормативным правовым актом.

Нормативные правовые акты, утверждаемые другими нормативными правовыми актами, являются производными нормативными правовыми актами.

Производные нормативные правовые акты принимаются (издаются) в форме правил, порядков, положений, инструкций, регламентов, а также в иной форме, установленной федеральными законами.

В форме правил принимаются (издаются) нормативные правовые акты, определяющие требования к осуществлению какой-либо деятельности (совершению каких-либо действий).

В форме порядков принимаются (издаются) нормативные правовые акты, определяющие последовательность организации и осуществления какой-либо деятельности (совершения каких-либо действий).

В форме положений принимаются (издаются) нормативные правовые акты, определяющие статус каких-либо государственных органов, органов местного самоуправления, их структурных подразделений.

В форме инструкций принимаются (издаются) нормативные правовые акты, конкретизирующие вопросы применения нормативных правовых актов.

В форме регламентов принимаются нормативные правовые акты, определяющие порядок деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, их структурных подразделений.

Основной и производный нормативные правовые акты представляют собой единый нормативный правовой акт.

Нормативный правовой акт, изменяющий, отменяющий или разъясняющий другой нормативный правовой акт, является вспомогательным нормативным правовым актом.

Нормативный правовой акт, принятый (изданный) с целью конкретизации положений или установления порядка реализации основного

нормативного правового акта, является дополнительным нормативным правовым актом.

3. Нормативные правовые акты подразделяются на общие и специальные.

Общие нормативные правовые акты распространяют свое действие на всех лиц, а специальные нормативные правовые акты – на определенную категорию лиц.

Статья 7. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Нормативными правовыми актами Российской Федерации являются: Конституция Российской Федерации;

законы Российской Федерации 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.

2. Нормативные правовые акты Российской Федерации принимаются (издаются) по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

Федеральные законы могут приниматься в форме кодексов, уставов и технических регламентов.

В форме кодексов принимаются федеральные законы, содержащие все правовые нормы или большую часть правовых норм, регулирующих определенную сферу (отрасль) общественных отношений.

В форме уставов принимаются федеральные законы, регулирующие деятельность организаций в определенной сфере общественных отношений.

В форме технических регламентов принимаются федеральные законы, устанавливающие обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования в порядке, установленном федеральным законом.

Совокупность федеральных законов составляет федеральное законодательство.

4. Основные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации издаются в форме указов. Указы Президента Российской Федерации о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях подлежат утверждению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами.

5. Основные нормативные правовые акты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принимаются в форме постановлений.

6. Основные нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации издаются в форме постановлений. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

7. Основные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в форме постановлений и приказов. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

8. Нормативные правовые акты иных государственных органов Российской Федерации и организаций, их должностных лиц издаются в форме, установленной федеральными законами.

Статья 8. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

1. Нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации являются:

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.

2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации принимаются (издаются) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Конституцией (уставом) субъекта может быть предусмотрено принятие законов субъекта Российской Федерации также в форме законов субъекта Российской Федерации о поправке к конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и конституционного (уставного) закона субъекта Российской Федерации.

Совокупность законов субъектов Российской Федерации составляет законодательство субъектов Российской Федерации.

4. Основные нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимаются в форме постановлений.

5. Основные нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издаются в форме указов (постановлений). Основные нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации.

6. Основные нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации издаются в форме постановлений. Нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, указов (постановлений) и распоряжений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

7. Основные нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации издаются в форме постановлений и приказов. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, указов, постановлений и распоряжений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), нормативных правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 9. Муниципальные нормативные правовые акты

1. Муниципальными нормативными правовыми актами являются:

- 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.

2. Муниципальные нормативные правовые акты принимаются (издаются) по вопросам местного значения и являются обязательными для исполнения на территории муниципального образования.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты могут приниматься (издаваться) на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

3. На местном референдуме (сходе граждан) основные нормативные правовые акты принимаются в форме решений.

4. Основные нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования принимаются в форме решений.

5. Основные нормативные правовые акты главы муниципального образования и основные нормативные правовые акты главы местной администрации (в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования) принимаются в форме постановлений.

6. Основными нормативными правовыми актами других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления являются приказы.

Статья 10. Иерархия нормативных правовых актов

1. Иерархия нормативных правовых актов в Российской Федерации основывается на их юридической силе, а также их соподчиненности по отношению к иным нормативным правовым актам.

2. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

3. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые (издаваемые) в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

4. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

5. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не должны противоречить федеральным законам.

Указы Президента Российской Федерации, восполняющие пробелы в сфере регулирования федеральными законами, не обладают юридической силой федерального закона и действуют до принятия соответствующих федеральных законов.

В случае издания Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в сфере регулирования федеральными законами, Президент Российской Федерации в месячный срок вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы соответствующие проекты федеральных

законов. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации рассматривает такие законопроекты в первоочередном порядке.

6. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам и указам Президента Российской Федерации.

Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

7. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти не могут противоречить федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе отменять нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

8. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации и законы субъекта Российской Федерации, принятые на референдуме субъекта Российской Федерации, являются актами высшей юридической силы в системе нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, имеют прямое действие и применяются на всей территории субъекта Российской Федерации.

9. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принятым (изданным) вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

10. Законы субъекта Российской Федерации, иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации не могут противоречить конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

11. Нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам и законам субъекта Российской Федерации.

12. Нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не могут противоречить федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации.

13. Нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, правовым актам высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Президент Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

14. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, правовым актам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

15. Муниципальные нормативные правовые акты не должны противоречить федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

16. Устав муниципального образования и оформленные в виде нормативных правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных нормативных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные нормативные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Нормативные правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования, не должны противоречить нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

17. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации

и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, конституции (устава), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации принятие (издание) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается.

18. Запрещается предусматривать в нормативном правовом акте положения о верховенстве в отношении иных нормативных правовых актов, принятых (изданных) тем же правотворческим органом в той же форме. Такие правовые нормы не имеют юридической силы.

19. Юридическая сила производного и вспомогательного нормативного правового акта соответствует юридической силе основного нормативного правового акта.

20. Законы и иные нормативные правовые акты, принятые (изданные) правотворческими органами бывшего Союза ССР, РСФСР, иными правотворческими органами, прекратившими впоследствии свое существование, применяются на территории Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, до принятия (издания) соответствующих законов и иных нормативных правовых актов.

Глава 3. Использование норм международного права в системе нормативных правовых актов в Российской Федерации

Статья 11. Нормативные правовые акты, направленные на выполнение международных обязательств Российской Федерации

В случаях, когда для выполнения международных обязательств Российской Федерации требуется имплементация норм международного права, вступивших в силу в Российской Федерации, правотворческими органами Российской Федерации принимаются (издаются) соответствующие нормативные правовые акты.

Статья 12. Основания принятия (издания) нормативных правовых актов с целью выполнения международных обязательств Российской Федерации

Нормативные правовые акты, направленные на выполнение международных обязательств, предусмотренных международными правовыми актами, принимаются (издаются) в случаях, если:

предметом международных правовых актов являются вопросы, относящиеся к сфере правового регулирования, но неурегулированные нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо нормативные правовые акты Российской Федерации противоречат указанным международным правовым актам;

выполнение международных обязательств, принятых в соответствии с международными правовыми актами, невозможно без принятия (издания) соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации;

в соответствии с международным договором Российской Федерации требуется принятие (издание) соответствующего нормативного правового акта Российской Федерации.

Глава 4. Планирование подготовки нормативных правовых актов

Статья 13. Цели планирования подготовки нормативных правовых актов

В целях создания единой и непротиворечивой системы нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, обеспечения гласности в правотворческой деятельности, совершенствования процесса подготовки нормативных правовых актов, координации деятельности правотворческих органов применяется текущее и перспективное планирование.

Статья 14. Принятие и опубликование (обнародование) планов подготовки нормативных правовых актов

1. Текущие планы подготовки нормативных правовых актов принимаются правотворческими органами сроком до двух лет.

2. Перспективные планы подготовки нормативных правовых актов принимаются правотворческими органами сроком на три года и более.

3. Планы подготовки нормативных правовых актов подлежат размещению в сети Интернет в установленном порядке, за исключением содержащихся в них сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Статья 15. Содержание планов подготовки нормативных правовых актов

1. В планах подготовки нормативных правовых актов указываются наименования и виды нормативных правовых актов, а также органы, ответственные за подготовку проектов нормативных правовых актов и сроки их подготовки.

2. В перспективных планах подготовки нормативных правовых актов могут определяться направления развития законодательства, мероприятия по кодификации, систематизации и иному упорядочению нормативных правовых актов.

3. Принятие и утверждение планов подготовки нормативных правовых актов не исключают подготовку и внесение нормативных правовых актов, не включенных в указанные планы.

Глава 5. Порядок подготовки проекта нормативного правового акта

Статья 16. Подготовка проекта нормативного правового акта

Подготовка проекта нормативного правового акта, как правило, должна включать:

рассмотрение правотворческого предложения и принятие решения по подготовке проекта нормативного правового акта;
организационно-техническое и финансовое обеспечение его подготовки;
сбор необходимых материалов и информации;
подготовку концепции проекта;
составление текста проекта;
общественное обсуждение;
согласование проекта;
проведение правовой и иных необходимых экспертиз.

Статья 17. Предложение о подготовке проекта нормативного правового акта

1. Органы, должностные лица, организации и граждане вправе вносить в соответствующий правотворческий орган предложения о подготовке нормативных правовых актов.

2. Письменное предложение о подготовке нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению руководителем правотворческого органа в тридцатидневный срок с момента получения предложения, по итогам которого выносится решение.

3. Письменное предложение о подготовке нормативного правового акта должно содержать:

вид нормативного правового акта, предлагаемого к подготовке;
обоснование необходимости принятия (издания) данного нормативного правового акта.

4. По итогам рассмотрения предложения о подготовке нормативного правового акта правотворческий орган принимает одно из следующих решений:

о подготовке проекта предлагаемого нормативного правового акта;
о нецелесообразности подготовки соответствующего нормативного акта с мотивированным обоснованием;
об учете предложения в подготовке проекта иного нормативного правового акта.

Статья 18. Организация подготовки проекта нормативного правового акта

1. Правотворческий орган может осуществлять подготовку проекта нормативного правового акта самостоятельно либо поручить иному органу, а также в установленном порядке привлечь к подготовке проекта другие органы, научные и иные организации, соответствующих специалистов из данных органов и организаций, поручить специально создаваемым для этого комиссиям или рабочим группам.

2. Правотворческий орган вправе поручать подготовку альтернативных проектов нормативного правового акта нескольким органам, организациям или заключать с ними договоры, а также объявлять конкурсы на лучший проект.

3. Подзаконные нормативные правовые акты нескольких правотворческих органов разрабатываются ими совместно.

4. При подготовке проекта нормативного правового акта Российской Федерации или нормативного правового акта субъекта Российской Федерации

является обязательным участие юридической службы правотворческого органа или юриста в порядке и формах, установленных правотворческим органом.

Статья 19. Подготовка проектов основного и дополнительных нормативных правовых актов

Проекты основного нормативного правового акта и дополнительных нормативных правовых актов подготавливаются одновременно, а при невозможности этого, в основном проекте нормативного правового акта или в проекте акта о его введении в действие предусматривается поручение правотворческим органам о подготовке и принятии (издании) таких актов в установленный срок.

Статья 20. Финансирование подготовки проектов нормативных правовых актов

1. Для подготовки проекта нормативного правового акта могут быть предусмотрены соответствующие бюджетные средства и внебюджетные источники финансирования.

2. Подготовка проектов нормативных правовых актов за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования организациями и гражданами осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Статья 21. Информационная основа проекта нормативного правового акта

Подготовка проектов нормативных правовых актов организуется правотворческими органами на основе сбора информации, проведения расчетов, социологических исследований, оценки вариантов решения и выбора наилучшего из них.

При подготовке нормативных правовых актов правотворческий орган:

изучает и учитывает практику применения законодательства по теме проекта, выявляет общественную потребность в правовом регулировании, причины и условия, влияющие на эффективность законодательства;

обобщает и использует предложения иных органов, организаций и граждан, рекомендации научных организаций, ученых и специалистов, данные других средств выявления общественного мнения;

учитывает опыт правового регулирования в других государствах.

Статья 22. Концепция проекта нормативного правового акта

1. В начале работы над проектом нормативного правового акта правотворческий орган, как правило, подготавливает его концепцию.

2. В концепции проекта нормативного правового акта дается характеристика предмета и цели нормативного правового акта, излагаются его основные положения, анализируются предполагаемые последствия применения нормативного правового акта, приводится примерная структура нормативного правового акта.

3. В случаях, установленных законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, подготовка концепции проекта нормативного правового акта является обязательной.

Статья 23. Составление текста нормативного правового акта

Проект нормативного правового акта составляется по правилам, установленным главой 6 настоящего Федерального закона.

Статья 24. Общественное обсуждение проекта нормативного правового акта.

1. Проекты нормативных правовых актов подлежат размещению на специализированных официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проведения их общественного обсуждения.

2. По решению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов могут быть в установленном порядке вынесены на общественное обсуждение, а проекты законов субъекта Российской Федерации - по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. При подготовке проектов нормативных правовых актов правотворческими органами могут проводиться публичные слушания по данным проектам с привлечением заинтересованных органов, организаций и граждан. Предложения и замечания по итогам публичных слушаний учитываются при доработке проектов нормативных правовых актов.

Статья 25. Согласование проекта нормативного правового акта

1. Проект нормативного правового акта до его внесения (представления) в правотворческий орган подлежит согласованию с заинтересованными органами и организациями, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Согласование проекта нормативного правового акта проводится одним из следующих способов:

выражения в письменной форме согласия либо несогласия органа (организации) с соответствующим проектом нормативного правового акта с обоснованием имеющихся замечаний и предложений;

визирования, при котором руководитель (заместитель руководителя) органа (организации) визирует проект нормативного правового акта (при наличии по нему замечаний и предложений – с их обоснованием и приложением предлагаемой редакции проекта нормативного акта или его отдельных положений).

3. Согласование проекта нормативного правового акта производится в тридцатидневный срок со дня получения в установленном порядке проекта, если иные сроки не предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

4. В случае непредставления в установленный частью 3 настоящей статьи срок информации о согласовании или отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления проект нормативного правового акта считается согласованным.

5. По полученным замечаниям и предложениям проект нормативного правового акта по усмотрению разработчика может быть доработан с составлением справки о принятых и отклоненных замечаниях, мотивах отклонения замечаний.

Статья 26. Экспертиза проекта нормативного правового акта

Проект нормативного правового акта подлежит правовой и иной экспертизе в соответствии с главой 7 настоящего Федерального закона.

Глава 6. Оформление нормативных правовых актов. Правила юридической техники

Статья 27. Язык нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые акты излагаются на русском языке – государственном языке Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты республик – субъектов Российской Федерации наряду с изложением на государственном языке Российской Федерации могут излагаться на государственных языках республик.

3. Нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, муниципальные нормативные правовые акты официально наряду с изложением на государственном языке Российской Федерации могут излагаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Статья 28. Реквизиты нормативных правовых актов

Нормативные правовые акты содержат следующие обязательные реквизиты:

- форма нормативного правового акта;
- наименование органа, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт;
- наименование, отражающее предмет правового регулирования нормативного правового акта;
- дату, место принятия (издания) нормативного правового акта и его регистрационный номер;
- подписи лиц, официально уполномоченных подписывать соответствующие нормативные правовые акты.

Статья 29. Структура нормативных правовых актов

1. В случаях, когда необходимо разъяснить цели и мотивы принятия (издания) нормативного правового акта, основные задачи, которые перед ним

стоят, нормативный правовой акт может иметь вступительную часть – преамбулу. Правовые нормы в преамбулу не включаются.

2. В федеральных конституционных законах, федеральных законах нормативные предписания объединяются в статьи. Статьи федеральных конституционных законов, федеральных законов могут подразделяться на абзацы, именуемые частями. В частях статей могут содержаться пункты и подпункты.

3. В иных нормативных правовых актах нормативные предписания излагаются в виде пунктов. Пункты могут подразделяться на подпункты, абзацы.

4. Таблицы, графики, карты, схемы, рисунки и иные документы оформляются в виде приложений к нормативному правовому акту. При этом соответствующие положения нормативного правового акта должны иметь ссылки на эти приложения. В приложениях указывается, к какому нормативному правовому акту оно прилагается.

5. Близкие по содержанию статьи значительных по объему нормативных правовых актов могут объединяться в главы. В необходимых случаях главы могут объединяться в разделы. Разделы и главы имеют наименования.

6. Каждая статья (пункт), а также главы и разделы нормативного правового акта имеют порядковый номер. Нумерация статей (пунктов) является сквозной для всего нормативного правового акта. Самостоятельной и сквозной является также нумерация глав и разделов нормативного правового акта.

7. Правила по юридико-техническому оформлению проектов нормативных правовых актов Российской Федерации и типовые правила по юридико-техническому оформлению проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации.

Статья 30. Обеспечение единообразного содержания нормативных правовых актов

1. Используемые в нормативных правовых актах понятия и термины применяются единообразно в соответствии с их значением, исключая возможность различного толкования.

2. В нормативном правовом акте даются определения вводимых понятий, а также юридических, технических и других специальных терминов. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, образных сравнений, эпитетов, метафор.

Статья 31. Ссылки в нормативных правовых актах

1. Ссылки в тексте нормативного правового акта на структурную единицу этого же нормативного правового акта, а также на иные действующие нормативные правовые акты или отдельные их положения применяются в случаях, когда необходимо показать взаимную связь правовых норм, либо избежать повторений.

2. Ссылки в нормативных правовых актах могут даваться на нормативные правовые акты высшей или равной юридической силы.

3. В тексте нормативного правового акта недопустимы ссылки на положения других нормативных правовых актов, которые также являются отсылочными.

4. Недопустимо повторное изложение текста статьи (пункта) нормативного правового акта в других статьях (пунктах) этого же нормативного правового акта.

Глава 7. Экспертиза проектов нормативных правовых актов

Статья 32. Задачи и условия проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов

1. Для оценки качества проекта нормативного правового акта проводится экспертиза (правовая, финансово-экономическая, научно-техническая, антикоррупционная, лингвистическая и др.).

2. Проекты федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также проекты нормативных правовых актов, подготавливаемые федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подлежат правовой и антикоррупционной экспертизе.

Правила и методика проведения правовой экспертизы устанавливаются:

в отношении проектов федеральных законов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, внесенных в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, – соответственно Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в отношении проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых федеральными органами исполнительной власти, а также проектов федеральных законов, поступивших для подготовки проектов официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов, – Правительством Российской Федерации;

в отношении проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, – высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов органов представительных органов муниципального образования – представительными органами муниципального образования;

в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов исполнительно-распорядительных органов муниципального образования – местная администрация муниципального образования.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

3. Порядок проведения иных экспертиз устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 33. Ведомственная и независимая экспертиза проектов нормативных правовых актов

1. Экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется соответствующими подразделениями, специалистами государственных органов, органов местного самоуправления, организациями, находящимися в ведении этих органов (ведомственная экспертиза), а также аккредитованными при уполномоченном федеральном органе исполнительной власти экспертными организациями из числа научных, образовательных и иных организаций соответствующего профиля, экспертами из числа ученых и специалистов (независимая экспертиза).

Порядок аккредитации экспертных организаций и экспертов устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

2. Для проведения независимой экспертизы проекта нормативного правового акта привлекаются экспертные организации и эксперты, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта и не находящиеся в ведении государственного органа, органа местного самоуправления, осуществляющего подготовку данного проекта нормативного правового акта.

Независимая экспертиза проектов нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, не проводится.

Проведение независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов может осуществляться на безвозмездной основе, за счет средств соответственно федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета или внебюджетных источников финансирования.

Статья 34. Заключение по результатам экспертизы проектов нормативных правовых актов

1. По результатам экспертизы проекта нормативного правового акта готовится заключение.

2. Заключение с учетом профиля проводимой экспертизы должно содержать мотивированную оценку проекта нормативного правового акта, прогнозируемые последствия реализации нормативного правового акта, а также должно отражать выявленные ошибки, противоречия, иные недостатки проекта нормативного правового акта.

Глава 8. Принятие (издание) нормативных правовых актов

Статья 35. Внесение проекта нормативного правового акта в правотворческий орган

1. Проекты нормативных правовых актов вносятся на рассмотрение правотворческого органа субъектами правотворческой (законодательной) инициативы.

2. Внесение проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания

Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными конституционными законами, федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Проекты конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации вносятся на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации депутатами, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительными органами местного самоуправления, в порядке, установленном конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

4. Проекты муниципальных нормативных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

5. Проекты иных нормативных правовых актов вносятся в порядке, установленном правотворческим органом.

6. Гражданам предоставляется право на внесение предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. Законодательством субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена правотворческая инициатива граждан и порядок ее реализации.

Проект нормативного правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению правотворческим органом, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Статья 36. Рассмотрение проекта нормативного правового акта

1. Порядок рассмотрения законопроектов устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации, а также регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. По итогам рассмотрения проекта нормативного правового акта правотворческий орган принимает одно из следующих решений:

о принятии (издании) данного нормативного правового акта;

о доработке данного нормативного правового акта с указанием порядка и сроков;

об отклонении данного нормативного правового акта;

об отложении принятия (издания) данного нормативного правового акта на определенный срок.

3. Проект нормативного правового акта может быть отозван органом, лицом (лицами), его внесшим (внесшими) в порядке, установленном правотворческим органом.

Статья 37. Дата принятия (издания) нормативного правового акта

Датой принятия (издания) нормативного правового акта коллегиальным органом считается день принятия (издания) его в окончательной редакции, что подтверждается экземпляром данного акта с подписями должностных лиц соответствующего правотворческого органа и протоколом его заседания.

Датой принятия (издания) нормативных правовых актов иными правотворческими органами считается день подписания акта руководителем соответствующего правотворческого органа.

Статья 38. Подписание нормативного правового акта

1. Тексты нормативных правовых актов подписываются руководителем правотворческого органа, его принявшего (издавшего).

Федеральные конституционные законы, федеральные законы подписываются в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, законы субъекта Российской Федерации подписываются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Устав муниципального образования, нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования подписываются главой муниципального образования.

2. При принятии производного нормативного правового акта посредством его утверждения основным нормативным правовым актом подписывается только основной нормативный правовой акт.

Глава 9. Порядок официального опубликования (обнародования) и вступления в силу нормативных правовых актов

Статья 39. Обязательность официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

2. Нормативные правовые акты, подлежащие опубликованию, содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в части, не содержащей сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Статья 40. Порядок официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

1. Порядок официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации устанавливается федеральным законом.

2. Порядок официального опубликования нормативных правовых актов Президента Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации.

3. Официальное опубликование нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

4. Порядок официального опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти определяется Правительством Российской Федерации.

5. Нормативные правовые акты иных государственных органов Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

6. Порядок официального опубликования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

7. Порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов устанавливается уставами муниципальных образований.

Статья 41. Срок опубликования нормативных правовых актов

1. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после их подписания.

3. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в течение пятнадцати дней со дня их принятия.

4. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после их государственной регистрации.

5. Нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в срок, установленный законодательством субъекта Российской Федерации.

6. Муниципальные нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации в срок, установленный уставом муниципального образования.

Статья 42. Дата официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

Датой официального опубликования (обнародования) нормативного правового акта считается день первой публикации его полного текста в официальном издании.

Статья 43. Опубликование (обнародование) нормативных правовых актов, содержащих неточности

В случае, если при официальном опубликовании (обнародовании) нормативного правового акта были допущены ошибки, опечатки, иные неточности в сравнении с подлинником нормативного правового акта, в том же издании должны быть опубликованы (тем же способом обнародовано) официальное извещение печатного органа об исправлении ошибки, опечатки, неточности и подлинная редакция соответствующих положений нормативного правового акта.

Статья 44. Срок вступления в силу нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые акты вступают в силу со дня официального опубликования (обнародования), если иное не установлено нормативными правовыми актами.

2. Нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, вступают в силу не ранее десяти дней со дня официального опубликования (обнародования), если иное не установлено нормативными правовыми актами.

Статья 45. Государственная регистрация нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, до официального опубликования подлежат государственной регистрации в уполномоченном федеральном органе исполнительной власти. Порядок государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти определяется Правительством Российской Федерации.

2. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в территориальных органах уполномоченного федерального органа исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом.

Статья 46. Действие нормативного правового акта во времени

1. Нормативный правовой акт не распространяется на отношения, возникшие до его вступления в силу, то есть не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда в самом акте или в утверждающем его

нормативном правовом акте предусматривается, что он распространяется на отношения, возникшие до его вступления в силу.

Не имеют обратной силы нормативные правовые акты (их положения), устанавливающие или ужесточающие ответственность за правонарушения или иным образом ухудшающие положение лица, совершившего правонарушение.

2. Действие нормативного правового акта (его части) не ограничено сроком, если в самом акте или других актах не предусмотрено иное.

3. Нормативным правовым актом может быть предусмотрено ограничение срока его действия в целом или отдельной его части. До истечения установленного срока действия нормативного правового акта (его части) соответствующий правотворческий орган может принять решение о продлении действия срока нормативного правового акта (его части) либо о придании ему бессрочного характера.

4. Производные и вспомогательные нормативные правовые акты действуют до тех пор, пока действует основной нормативный правовой акт.

Статья 47. Действие нормативного правового акта в пространстве

1. Действие нормативного правового акта Российской Федерации распространяется на всю территорию Российской Федерации, если в самом нормативном правовом акте Российской Федерации или в акте о введении его в действие не предусмотрено иное.

2. Действие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации распространяется на территорию или часть территории субъекта Российской Федерации.

3. Действие муниципального нормативного правового акта распространяется на территорию или часть территории муниципального образования.

Глава 10. Изменение нормативных правовых актов. Утрата юридической силы

Статья 48. Внесение изменений в нормативные правовые акты

1. Внесение изменений в нормативный правовой акт осуществляется в том же порядке и при тех же условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом для принятия нормативных правовых актов.

2. Внесением изменений считается:

- замена слов, цифр;
- исключение слов, цифр, предложений, структурных единиц;
- новая редакция структурной единицы;
- дополнение структурной единицы статьи новыми словами, цифрами или предложениями;
- дополнение структурными единицами нормативного правового акта;
- приостановление действия нормативного правового акта или его структурных единиц;
- продление действия нормативного правового акта или его структурных единиц.

3. Изменения всегда вносятся только в основной нормативный правовой акт. Вносить изменения в основной нормативный правовой акт путем внесения изменений в изменяющий его нормативный правовой акт недопустимо.

4. Нормативный правовой акт, вносящий изменения в основной нормативный правовой акт не должен содержать положений, устанавливающих новое правовое регулирование.

5. При изменении текста структурной единицы действующего нормативного правового акта такая структурная единица продолжает действовать в измененной редакции. После текста измененной структурной единицы следует ссылка на то, что эта структурная единица действует в редакции акта, изменившего ее.

Статья 49. Утрата юридической силы

1. Нормативный правовой акт или его отдельные нормы утрачивают юридическую силу в случаях:

истечения срока действия нормативного правового акта или его отдельной структурной единицы;

признания нормативного правового акта или его отдельных положений утратившим (утратившими) юридическую силу;

отмены нормативного правового акта;

признания нормативного правового акта или его отдельных положений недействительным (недействительными).

2. Признание нормативного правового акта (отдельных его положений) судом в соответствии с законодательством Российской Федерации недействительным (недействительными) влечет утрату им (ими) юридической силы и не требует его (их) отмены правотворческим органом, принявшим данный нормативный правовой акт.

3. Признание нормативного правового акта (отдельных его положений) судом в соответствии с законодательством Российской Федерации недействующим (недействующими) влечет запрет на его (их) применение. Отмена такого нормативного правового акта (отдельных его положений) или признание его (их) утратившим силу осуществляется правотворческим органом, принявшим данный нормативный правовой акт.

4. Признание основного нормативного правового акта утратившим юридическую силу означает утрату юридической силы производных и вспомогательных нормативных правовых актов, если не установлено иное.

Статья 50. Вид акта о внесении изменений в нормативные правовые акты, признании их утратившими силу

1. Внесение изменений в нормативный правовой акт, признание его утратившим силу осуществляются актом, имеющим вид изменяемого (признаваемого утратившим силу) нормативного правового акта.

Нормативный правовой акт или его части также могут быть признаны утратившими силу законом, актом вышестоящего органа или суда в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Закон, принятый на референдуме Российской Федерации или референдуме субъекта Российской Федерации, нормативный правовой акт, принятый на местном референдуме, может быть изменен, приостановлен, отменен, признан утратившим силу в порядке, установленном указанным законом, нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения в закон, нормативный правовой акт, его приостановление, отмена или признание утратившим силу могут быть осуществлены в порядке,

предусмотренном для соответствующего закона, нормативного правового акта, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

3. Признание недействующими на территории Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов органов бывшего Союза ССР, утратившими силу нормативных правовых актов правотворческих органов РСФСР, правотворческих органов Российской Федерации, прекратившими свое существование, осуществляется следующими нормативными правовыми актами Российской Федерации:

в отношении законов Союза ССР, нормативных правовых актов Президента Союза ССР, Съезда народных депутатов Союза ССР, Верховного Совета Союза ССР, Президиума Верховного Совета Союза ССР, Съезда Советов Союза ССР, Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и Совета Народных комиссаров Союза ССР, Совета народных комиссаров Союза ССР и ЦК ВКП(б), законов РСФСР и Российской Федерации, нормативных правовых актов Съезда народных депутатов РСФСР и Российской Федерации, Верховного Совета РСФСР и Российской Федерации, Президиума Верховного Совета РСФСР и Российской Федерации, Всероссийского Съезда Советов, Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных комиссаров РСФСР – федеральными законами;

в отношении нормативных правовых актов Совета Министров Союза ССР, Совета Министров Союза ССР и ЦК КПСС, Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, Совета Народных Комиссаров Союза ССР, Совета Министров РСФСР, Совета Народных комиссаров РСФСР – указами Президента Российской Федерации;

в отношении нормативных правовых актов министерств, народных комиссариатов, ведомств, иных органов государственного управления Союза ССР, РСФСР и Российской Федерации – постановлениями Правительства Российской Федерации.

Статья 51. Изменения нормативных правовых актов, признание их утратившими силу в связи с принятием (изданием) нового нормативного правового акта

1. В связи с принятием (изданием) нормативного правового акта подлежат признанию утратившими силу или изменению все ранее принятые (изданные) нормативные правовые акты или их структурные единицы, если они противоречат включенным в новый акт нормам права или поглощаются ими.

2. Перечень актов и их частей, подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нового нормативного правового акта, должен содержаться либо в самом акте, либо в акте о порядке введения его в действие.

Статья 52. Правопреемство правотворческих полномочий

1. Ликвидация или преобразование правотворческого органа не влечет прекращения действия ранее принятых (изданных) им нормативных правовых актов.

2. В случае ликвидации или реорганизации правотворческого органа решение о его ликвидации или реорганизации должно предусматривать решение вопроса о прежних правотворческих полномочиях.

3. В случае ликвидации или реорганизации правотворческого органа вопросы об изменении изданных им нормативных правовых актов или признании их утратившими силу, решаются правопреемником указанного органа или вышестоящим органом.

Глава 11. Реализация нормативных правовых актов

Статья 53. Основы реализации нормативных правовых актов

1. Реализация нормативных правовых актов состоит в воплощении содержащихся в них правовых норм в реальные действия и фактические результаты путем использования юридических, экономических, организационных средств.

2. Для реализации нормативных правовых актов при необходимости разрабатываются дополнительные нормативные правовые акты.

3. Нормативные правовые акты, направленные на реализацию основного нормативного правового акта готовятся одновременно с основным нормативным правовым актом.

При этом вступать в силу и основной и дополнительный нормативные правовые акты должны одновременно.

В случае невозможности такой подготовки, требующие дополнительной регламентации отдельные положения основного нормативного правового акта, вступают в силу с момента вступления в силу нормативного правового акта, направленного на его реализацию.

Статья 54. Обеспечение реализации нормативных правовых актов

1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать финансовые и иные ресурсы для реализации нормативных правовых актов. Неисполнение или ненадлежащее исполнение указанной обязанности влечет ответственность для должностных лиц соответствующих органов, предусмотренную законодательством.

2. Если нормативный правовой акт содержит нормы, реализация которых требует дополнительных расходов бюджетных средств, то указанные расходы должны быть учтены при формировании бюджета на соответствующий период.

Глава 12. Мониторинг нормативных правовых актов (правовой мониторинг)

Статья 55. Осуществление мониторинга правоприменения

1. В целях совершенствования нормативных правовых актов органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляется мониторинг правоприменения нормативных правовых актов.

2. Мониторинг правоприменения представляет собой комплексную плановую деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по сбору, анализу и оценке информации о применении конкретного нормативного правового акта.

3. Порядок осуществления мониторинга правоприменения определяется Президентом Российской Федерации, методика его осуществления – Правительством Российской Федерации.

Статья 56. Результаты мониторинга правоприменения

Результаты мониторинга правоприменения учитываются при планировании законопроектной деятельности и подготовке проектов нормативных правовых актов.

Глава 13. Официальное толкование (разъяснение) нормативных правовых актов

Статья 57. Официальное толкование (разъяснение) нормативных правовых актов

Официальное толкование (разъяснение) норм права – деятельность органов по раскрытию смыслового значения правовых норм.

Официальное толкование (разъяснение) осуществляют органы, принявшие (издавшие) нормативный правовой акт (авторское толкование), в случае обнаружившейся в ходе правоприменения неопределенности и (или) неоднозначности в понимании положений нормативного правового акта.

Официальное толкование (разъяснение) осуществляют также органы, которым право на официальное толкование (разъяснение) нормативных правовых актов предоставлено законодательством (делегированное толкование).

2. Толкование нормативного правового акта не может изменять смысл нормативного правового акта.

Статья 58. Юридическая сила официального толкования (разъяснения) нормативных правовых актов

1. Результат официального толкования (разъяснения) нормативного правового акта является общеобязательным, его юридическая сила соответствует толкуемому акту.

2. Официальное толкование (разъяснение) норм права по конкретным юридическим фактам (казуальное толкование) является обязательным для субъектов права в рамках конкретных правоотношений.

3. Официальное толкование (разъяснение) норм права оформляется нормативным правовым актом органа, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт, содержащий толкуемую норму.

При внесении изменений в толкуемый акт, отмене толкуемого акта или признании его утратившим силу, разъясняющий акт подлежит соответствующим изменениям, отмене или признанию утратившим силу.

4. Юридическая сила официального толкования (разъяснения) нормативных правовых актов, предоставляемых Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, определяется федеральными конституционными законами.

5. Разъясняющие акты имеют обратную силу и действуют с момента вступления в силу толкуемого акта.

Глава 14. Порядок устранения пробелов и коллизий в нормативных правовых актах

Статья 59. Пробел в нормативном правовом регулировании

1. Отсутствие необходимого нормативного правового регулирования общественных отношений означает пробел в нормативном правовом регулировании.

2. Устранение пробелов осуществляется в ходе правотворческой деятельности путем издания того нормативного правового акта, потребность в котором выявлена.

3. Если возникшие отношения не урегулированы нормативными правовыми актами, то к таким отношениям в установленных законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами случаях могут применяться нормативные правовые акты, регулирующие сходные отношения (аналогия закона) или общие принципы права и законодательства (аналогия права).

Аналогия не может применяться, если этим ограничиваются права и свободы физических и юридических лиц, либо для них предусматриваются новые обязательства или ответственность, либо усиливаются применяемые к лицам меры принуждения и порядок их применения, порядок уплаты налогов и сборов, иных обязательных платежей, условия и порядок осуществления контроля и надзора в отношении их деятельности.

Статья 60. Разрешение юридических коллизий

1. Расхождение или противоречие между нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же общественные отношения означает юридическую коллизию.

2. Способы разрешения коллизий:

- 1) толкование нормативных правовых актов;
- 2) принятие нового нормативного правового акта;
- 3) внесение изменений в нормативный правовой акт;
- 4) отмена нормативного правового акта;
- 5) судебное разбирательство;
- 6) систематизация законодательства;
- 7) создание согласительных комиссий;
- 8) международные процедуры.

3. В случае возникновения юридических коллизий применению подлежит нормативный правовой акт, приоритет которого определяется в следующей последовательности:

1) нормативный правовой акт высшей юридической силы имеет преимущество над нормативным правовым актом меньшей юридической силы;

2) специальный нормативный правовой акт имеет преимущество перед общим нормативным правовым актом;

3) более поздний нормативный правовой акт имеет преимущество над более ранним нормативным правовым актом.

Глава 15. Систематизация нормативных правовых актов

Статья 61. Систематизация нормативных правовых актов

1. Систематизация нормативных правовых актов представляет собой деятельность по учету, упорядочению нормативных правовых актов, приведению их в единую внутренне согласованную систему.

2. Официальную систематизацию нормативных правовых актов осуществляют органы, их принявшие, а также органы (организации), наделенные полномочиями по проведению систематизации нормативных правовых актов.

3. Формами систематизации нормативных правовых актов являются учет, инкорпорация, консолидация и кодификация.

Учет нормативных правовых актов включает в себя сбор, хранение и формирование фонда нормативных правовых актов, ведение реестров и регистров нормативных правовых актов, создание поисковых систем, обеспечивающих получение достоверных сведений о нормативных правовых актах.

Инкорпорация нормативных правовых актов представляет собой форму систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой без изменения установленного ими содержания правового регулирования, в том числе путем объединения в сборники (собрания) в определенном порядке.

Консолидация нормативных правовых актов предполагает проведение систематизации законодательства, в процессе которой несколько нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу объединяются в один акт.

Кодификация является формой систематизации нормативных правовых актов, сопровождающейся переработкой установленного ими содержания правового регулирования путем объединения нормативных правовых актов в нормативный правовой акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений.

Статья 62. Федеральная информационная система нормативных правовых актов в Российской Федерации

1. Федеральная информационная система нормативных правовых актов в Российской Федерации включает в себя нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты.

2. Федеральная информационная система нормативных правовых актов в Российской Федерации создается и ведется в порядке, установленном Президентом Российской Федерации.

Статья 63. Хранение подлинников нормативных правовых актов

Подлинники нормативных правовых актов хранятся в принявшем (издавшем) их органе с последующей передачей в архивы в порядке, установленном законодательством об архивном деле в Российской Федерации.

Статья 64. Классификатор нормативных правовых актов

1. Классификация нормативных правовых актов осуществляется на основе классификатора нормативных правовых актов, ведущегося в целях унификации банков данных правовой информации, а также обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией между государственными органами и органами местного самоуправления.

2. Классификатор нормативных правовых актов утверждается Президентом Российской Федерации.

Глава 16. Заключительные положения

Статья 65. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с ____ _____ 20__ года.

Президент

Российской Федерации В. Путин

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

Расширение сферы правового регулирования, увеличение объема нормативных правовых актов, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – одна из тенденций современного правового развития Российской Федерации. С увеличением общего массива источников права обостряется проблема качества нормативных правовых актов и юридической культуры их подготовки и принятия, соотношения актов между собой и их эффективного применения. Между тем действующее законодательство неполно регулирует различные аспекты правотворчества, отсутствует легальное понятие нормативных правовых актов, не регламентирован порядок подготовки, оформления и принятия многих из них. Это приводит не только к снижению качества актов, но и к нарушению системных связей между ними.

Зарубежные страны (Болгария, Венгрия, Италия, Япония), субъекты Российской Федерации решают данные проблемы путем принятия законов о нормативных правовых актах или о правотворчестве.

Принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» в развитие положений Конституции Российской Федерации о правовой системе будет способствовать обеспечению единства, согласованности и стабильности системы нормативных правовых актов в России, усилит механизм правотворчества и его взаимосвязь с экономическими, социальными и иными факторами развития страны.

Главная практическая цель данного законопроекта – упорядочение системы нормативных правовых актов в Российской Федерации, урегулирование всего «жизненного» цикла нормативных правовых актов – от их проектирования до прекращения их действия, совершенствование юридического качества нормативных правовых актов.

Для достижения указанной цели в проекте впервые на законодательном уровне дается определение понятия нормативного правового акта и характеристика видов и форм нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы, закрепляется иерархия нормативных правовых актов в Российской Федерации, регулируются вопросы планирования

подготовки нормативных правовых актов и их принятия; правила подготовки и оформления текстов нормативных правовых актов, а также имплементации норм международного права; содержатся положения об экспертной оценке нормативных правовых актов; порядке их официального опубликования, вступления в силу и действия; вопросы реализации нормативных правовых актов и правового мониторинга; правила толкования и устранения коллизий нормативных правовых актов; учет нормативных правовых актов.

Данный Федеральный закон будет иметь важное значение для правовой системы Российской Федерации, обеспечит ее целостность и органичность, будет способствовать усилению правовой позиции государства и обеспечению стратегических национальных интересов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Указ Президента Российской Федерации от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов»

В целях реализации положений пункта «д» статьи 84 Конституции Российской Федерации постановляю:

1. Федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и передаются для внесения в интегрированный полнотекстовый банк правовой информации (эталонный банк данных правовой информации).

2. Тексты федеральных законов, распространяемые в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также органами государственной охраны, являются официальными.

2.1. Официальным опубликованием федерального закона считается первое размещение (опубликование) его полного текста на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны Российской Федерации.

4. Принятые федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров также публикуются в «Бюллетене международных договоров».

5. Собрание законодательства Российской Федерации издается один раз в неделю.

7. Возложить обязанности по изданию и распространению «Собрания законодательства Российской Федерации» на государственное учреждение – издательство «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, а в электронном виде – на федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также на органы государственной охраны.

9. Администрации Президента Российской Федерации:
учредить информационный бюллетень «Собрание законодательства Российской Федерации» вместо информационного бюллетеня «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации»;

утвердить редакционный совет учреждаемого бюллетеня;
образовать в структуре издательства «Юридическая литература» редакцию указанного информационного бюллетеня, предусмотрев соответствующее увеличение штатной численности издательства;

решить вопросы, связанные с объемом тиража и обязательной рассылкой информационного бюллетеня.

10. Администрации Президента Российской Федерации обеспечить первоочередное направление в полном объеме федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а Правительству Российской Федерации – постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в редакцию информационного бюллетеня «Собрание законодательства Российской Федерации» и в федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации.

11. Правительству Российской Федерации решить в месячный срок вопрос о полиграфической базе информационного бюллетеня «Собрание законодательства Российской Федерации», выделении необходимого количества бумаги, а также о финансировании работ по изданию и распространению этого бюллетеня в соответствии с пунктом 7 настоящего Указа.

12. Министерству связи Российской Федерации совместно с редакцией информационного бюллетеня «Собрание законодательства Российской Федерации» определить условия распространения этого издания с учетом прав подписчиков на 1994 год Собрания актов Президента и Правительства Российской Федерации.

Федеральному агентству правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации в месячный срок определить по согласованию с Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации порядок и условия распространения Собрания законодательства Российской Федерации в машиночитаемом виде через систему федеральных органов правительственной связи и информации.

13. Издательству «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации до 1 мая 1994 г. обеспечить опубликование актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации, принятых до 30 апреля 1994 г., в «Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации», после чего прекратить его издание.

14. Настоящий Указ вступает в силу с момента его опубликования.

**Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763
(ред. от 14.10.2014)
«О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента
Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и
нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной
власти»**

В целях приведения порядка опубликования и вступления в силу указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в соответствие с Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации «О государственной тайне», Федеральными законами «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» постановляю:

1. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации (далее именуются – акты Президента Российской Федерации), постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации (далее именуются – акты Правительства Российской Федерации) подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

2. Акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации в течение 10 дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации и на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны Российской Федерации.

Официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение (опубликование) на «Официальном Интернет-портале правовой информации»

Официальными являются также тексты актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации, распространяемые в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также органами государственной охраны.

3. Акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы

государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

4. Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Президента Российской Федерации осуществляет Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации - Аппарат Правительства Российской Федерации.

5. Акты Президента Российской Федерации, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Президента Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

6. Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

7. В актах Президента Российской Федерации и актах Правительства Российской Федерации может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

8. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер (далее – нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

9. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, издаваемом еженедельно государственным учреждением – издательством «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, и размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Официальным опубликованием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти считается либо первая публикация их полных текстов в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, либо первое размещение (опубликование) на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащиеся в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, распространяемом в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации и органами государственной охраны, а также размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» (www.rg.ru), функционирование которого обеспечивает федеральное государственное бюджетное учреждение Редакция «Российской газеты».

10. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

11. Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

12. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

13. Правительству Российской Федерации:

в 2-месячный срок подготовить совместно с Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации и представить на утверждение Президента Российской Федерации перечень сведений конфиденциального характера;

в месячный срок привести свои нормативные акты в соответствие с настоящим Указом.

14. Признать утратившими силу акты Президента Российской Федерации по Перечню согласно Приложению.

**Постановление Правительства Российской Федерации
от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 15.10.2016)
«Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов
федеральных органов исполнительной власти и их государственной
регистрации»**

В целях дальнейшего совершенствования работы по подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемые Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Установить, что разъяснения о применении указанных Правил дает Министерство юстиции Российской Федерации.

2. Федеральным органам исполнительной власти:

обеспечивать своевременное принятие нормативных правовых актов во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;

в 10-дневный срок направлять в Министерство юстиции Российской Федерации запрашиваемые в соответствии с пунктом 4 настоящего Постановления нормативные правовые акты;

ежемесячно представлять в Министерство юстиции Российской Федерации перечни изданных правовых актов;

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 11.02.1999 № 154)

исключить случаи направления для исполнения нормативных правовых актов, не прошедших государственную регистрацию и не опубликованных в установленном порядке;

осуществить меры по укреплению юридических служб и повышению эффективности их деятельности;

привести в месячный срок свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Постановлением.

Установить, что руководители федеральных органов исполнительной власти несут персональную ответственность за несоблюдение Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

3. Министерству юстиции Российской Федерации:

обобщать практику государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, и ежегодно представлять в Правительство Российской Федерации соответствующую информацию, в том числе о нормативных правовых актах, в государственной регистрации которых отказано;

представить в 2-месячный срок предложения по правилам кодификации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

4. Министерство юстиции Российской Федерации вправе:
осуществлять в федеральных органах исполнительной власти проверку работ по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации, и при необходимости запрашивать нормативные правовые акты на государственную регистрацию;

передавать сведения о нормативных правовых актах, применяемых без государственной регистрации, а также об актах, признанных Верховным Судом Российской Федерации или Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации не соответствующими законодательству, в средства массовой информации;

привлекать в случае необходимости высококвалифицированных специалистов и научных работников в качестве внештатных экспертов для подготовки заключений по нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, представленным на государственную регистрацию.

Оплата труда внештатных экспертов производится за счет средств федерального бюджета, предусматриваемых Министерству юстиции Российской Федерации.

4.1. Представление об отмене или изменении принятого федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти и исполняется федеральным органом исполнительной власти в месячный срок со дня получения.

В случае неисполнения представления Министерство юстиции Российской Федерации вносит в Правительство Российской Федерации предложение об отмене или о приостановлении действия такого акта вместе с обоснованием, отражающим позиции Министерства юстиции Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти, издавшего акт, и проектом соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации.

ПРАВИЛА ПОДГОТОВКИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ИХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ

1. Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

1. 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 компетенции.

Подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с ежегодно утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти планами на очередной календарный год.

В планы подлежат включению нормативные правовые акты, разработка которых прямо не предусмотрена законодательными актами Российской Федерации, поручениями или указаниями Президента Российской Федерации, а также поручениями Председателя Правительства Российской Федерации.

Внесение изменений в указанные планы осуществляется федеральными органами исполнительной власти по согласованию с заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, в обязанности которых входит координация вопросов деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Указанные планы, а также информация о внесении в них изменений подлежат размещению на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

2. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

3. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

Проект нормативного правового акта и нормативный правовой акт создаются на бумажном носителе или в форме электронных документов (за исключением случаев, когда проект нормативного правового акта и нормативный правовой акт содержат сведения, составляющие государственную тайну).

Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если проект нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Согласование проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в рамках реализации приоритетных проектов (программ), осуществляется в соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

В случаях, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные,

разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти», проект нормативного правового акта подлежит обязательному предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (при наличии указанных советов).

Проект нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, которым регулируются отношения в области страхового дела, подлежит согласованию с Министерством финансов Российской Федерации.

Проект нормативного правового акта, устанавливающего требования пожарной безопасности, подлежит согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, предусматривающих мероприятия по использованию информационно-коммуникационных технологий, созданию, развитию, модернизации, эксплуатации информационно-коммуникационных систем и инфраструктур (далее – мероприятия по информатизации), подлежат направлению в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на заключение, в котором дается оценка целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования. К проекту акта, направляемому на заключение об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования, прилагается финансово-экономическое и (или) технико-экономическое обоснование, содержащее необходимые расчеты, обоснования, описание ожидаемых конечных результатов мероприятий по информатизации.

Проект нормативного правового акта, созданный на бумажном носителе, визируется собственноручно руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем, а созданный в форме электронного документа, - указанным руководителем (его заместителем) с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи, направляется на согласование и для получения заключения в случаях, установленных настоящим пунктом.

Согласование проекта нормативного правового акта или подготовка заключений, предусмотренных настоящим пунктом, осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с установленной сферой его деятельности в 30-дневный срок со дня поступления проекта такого акта или заключения. Подготовка заключений об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования осуществляется Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в 20-дневный срок со дня поступления проекта нормативного правового акта, содержащего мероприятия по информатизации.

(в ред. Постановления Правительства РФ от 05.05.2016 № 392)

В случае непредставления по истечении указанного срока федеральным органом исполнительной власти документа, подтверждающего согласование

проекта нормативного правового акта или содержащего замечания к этому проекту, проект нормативного правового акта или нормативного документа федерального органа исполнительной власти считается согласованным.

В случае представления федеральным органом исполнительной власти замечаний и возражений, выходящих за пределы установленной сферы деятельности федерального органа исполнительной власти, представившего их, такие замечания и возражения могут не учитываться федеральным органом исполнительной власти, разработавшим проект нормативного правового акта.

Согласование проекта нормативного правового акта оформляется визами, заключение подписывается. Виза на проекте нормативного правового акта, созданного на бумажном носителе, включает в себя наименование должности руководителя федерального органа исполнительной власти или его заместителя, собственноручную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату, а на проекте нормативного правового акта, созданного в форме электронного документа, – наименование должности указанного руководителя (его заместителя) и усиленную квалифицированную электронную подпись визирующего. Подпись на заключении, созданном на бумажном носителе, включает в себя наименование должности уполномоченного должностного лица федерального органа исполнительной власти, его собственноручную подпись, расшифровку подписи и дату, а на заключении, созданном в форме электронного документа, – наименование должности указанного уполномоченного должностного лица и его усиленную квалифицированную электронную подпись.

Визы проставляются в нижней части оборотной стороны последнего листа подлинника нормативного правового акта, созданного на бумажном носителе.

При наличии возражений проект нормативного правового акта визируется с замечаниями, которые оформляются на бланке федерального органа исполнительной власти, подписываются соответствующим руководителем (его заместителем) и прилагаются к указанному проекту (его копии) либо создаются в форме электронного документа и подписываются руководителем (его заместителем) с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

При наличии разногласий по проекту нормативного правового акта, в том числе выявленных по результатам проведения оценки регулирующего воздействия, предусмотренной пунктом 3(1) настоящих Правил, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий разработку проекта нормативного правового акта, обеспечивает обсуждение указанного проекта и выявленных разногласий с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с целью поиска взаимоприемлемого решения. В случае если в заключении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на проект нормативного правового акта или проект нормативного документа федерального органа исполнительной власти сделан вывод о нецелесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования, федеральный орган исполнительной власти проводит с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации согласительное совещание. При недостижении согласия федеральные органы исполнительной власти оформляют протоколы согласительных совещаний, которые подписываются соответствующими руководителями федеральных

органов исполнительной власти или по указанию руководителей их заместителями, имеющими разногласия. Протоколы, созданные в форме электронных документов, указанные руководители (их заместители) подписывают с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

Проект нормативного правового акта, по которому имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, может быть подписан (утвержден) руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и направлен на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации.

В случае принятия руководителем федерального органа исполнительной власти решения о подписании (об утверждении) проекта нормативного правового акта или нормативного документа федерального органа исполнительной власти, по которому дано заключение об оценке регулирующего воздействия и (или) отрицательное заключение об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования и имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, этот федеральный орган исполнительной власти уведомляет об этом федеральный орган исполнительной власти, замечания которого не были учтены в ходе согласительных совещаний.

В случае принятия руководителем федерального органа исполнительной власти решения о подписании (об утверждении) проекта нормативного правового акта или нормативного документа федерального органа исполнительной власти, по которому имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, руководитель федерального органа исполнительной власти, замечания которого не были учтены в ходе согласительных совещаний, вправе направить Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с распределением обязанностей), а по проекту нормативного правового акта или нормативного документа федерального органа исполнительной власти, по которому дано заключение об оценке регулирующего воздействия, – в Правительственную комиссию по проведению административной реформы и по проекту нормативного правового акта или нормативного документа федерального органа исполнительной власти, по которому дано отрицательное заключение об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования, – в Правительственную комиссию по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности материалы разногласий, проект нормативного правового акта или проект нормативного документа федерального органа исполнительной власти, по которому имеются неурегулированные разногласия, и протоколы согласительных совещаний для рассмотрения с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти, имеющих разногласия, и принятия в отношении указанных разногласий соответствующего решения.

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 25.04.2012 № 394, от 22.11.2013 № 1056)

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с распределением обязанностей) может дать поручение Министерству юстиции Российской Федерации о приостановке регистрации акта до принятия соответствующего решения.

Рассмотрение разногласий может проводиться на заседании соответствующего правительственного координационного или совещательного органа.

В случае если в соответствии с решением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с распределением обязанностей) либо в случае, установленном настоящим пунктом, решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы и (или) Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности проект нормативного правового акта требует доработки, такой проект подлежит доработке и согласованию с федеральными органами исполнительной власти в соответствии с настоящими Правилами.

В случае если в соответствии с указанным решением проект нормативного правового акта не требует доработки, такой проект не нуждается в повторном согласовании с федеральными органами исполнительной власти, а нормативный правовой акт после подписания (утверждения) направляется на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации с приложением соответствующего решения.

В случае если после государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации нормативного правового акта, по которому имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с распределением обязанностей), либо Правительственной комиссией по проведению административной реформы, либо Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности рассмотрено обращение в отношении указанных разногласий и принято решение о целесообразности доработки нормативного правового акта с учетом замечаний соответствующего федерального органа исполнительной власти, руководитель федерального органа исполнительной власти, которым подписан (утвержден) такой нормативный правовой акт, вносит в соответствии с настоящими Правилами изменения в указанный нормативный правовой акт.

3(1). Проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, отношения в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности, отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки,

эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации, в области оценки соответствия, в области безопасности процессов производства, в области закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также в области применения мер ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в указанных сферах, подлежат оценке регулирующего воздействия, которая проводится федеральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

3(2). Проект нормативного правового акта, оказывающего влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, подлежит направлению с финансово-экономическим обоснованием решений, предлагаемых к принятию указанным проектом нормативного правового акта, в Министерство финансов Российской Федерации на заключение, в котором дается оценка финансовых последствий принятия соответствующих решений для соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

3(3). Финансово-экономическое обоснование решений, предлагаемых к принятию проектом нормативного правового акта, составляется по форме, устанавливаемой Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации, и представляет собой описание экономического эффекта от реализации нормативного правового акта, основывается на содержащихся в пояснительной записке к проекту нормативного правового акта финансовом, экономическом и (или) статистическом анализе текущей ситуации по решениям, предлагаемым к принятию проектом нормативного правового акта, прогнозе экономических и иных последствий реализации таких решений, содержит оценку влияния (в том числе косвенного) реализации проекта нормативного правового акта на доходы и расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, юридических и физических лиц, а также в зависимости от содержания нормативного правового акта включает расчеты в денежном выражении (тыс. рублей):

а) расходов соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в связи с реализацией нормативного правового акта, прекращением (отменой) действия других нормативных правовых актов с установлением объема финансового обеспечения, в том числе:

бюджетных ассигнований с указанием направлений расходов (с их обоснованием) на реализацию решений, предлагаемых к принятию проектом нормативного правового акта, сведений об источниках финансового обеспечения в текущем финансовом году, в очередном финансовом году и плановом периоде, а также за пределами планового периода в случае, если срок реализации решений, предлагаемых к принятию проектом нормативного правового акта, выходит за пределы планового периода;

дополнительных расходов соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на реализацию решений, предлагаемых к принятию проектом нормативного правового акта, с указанием источников их финансового обеспечения;

б) финансового обеспечения расходов из иных источников;
в) расходов юридических и физических лиц по исполнению решений, предлагаемых к принятию проектом нормативного правового акта (при реализации нормативного правового акта, прекращении (отмене) его действия);

г) доходов соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в случае, если решения, предлагаемые к принятию проектом нормативного правового акта, повлекут сокращение (увеличение) доходов (расходов) соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

д) увеличения (уменьшения) поступлений налогов, сборов (пошлин), иных обязательных платежей в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации;

е) увеличения (уменьшения) доходов физических лиц при реализации решений, предлагаемых к принятию проектом нормативного правового акта (рассчитывается суммарно и в виде денежной суммы, процента роста (снижения) к среднему доходу);

ж) дополнительных доходов юридических и физических лиц, выраженных в снижении налогового бремени в связи с реализацией решений, предлагаемых к принятию проектом нормативного правового акта.

4. Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости – организации, привлекаемые к этой работе.

В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти.

Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

По просьбе федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с заключенными с ними договорами Министерство юстиции Российской Федерации может осуществлять правовую экспертизу проектов подготовленных ими нормативных правовых актов.

4.1. В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов федеральный орган исполнительной власти – разработчик проекта нормативного правового акта в течение рабочего дня, соответствующего дню его направления на рассмотрение в юридическую службу этого федерального органа исполнительной власти, размещает проект нормативного правового акта на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

5. В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

При подготовке нормативного правового акта проводится его правовая экспертиза, а также антикоррупционная экспертиза в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти, и согласно методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

6. Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования.

Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть – преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию.

Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки.

При необходимости для полноты изложения вопроса в нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования.

Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения.

7. Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей.

Если в соответствии с федеральным законом разработка проекта нормативного правового акта влечет за собой необходимость признания утратившим силу акта Правительства Российской Федерации, одновременно с проектом нормативного правового акта должен быть разработан в установленном порядке проект акта Правительства Российской Федерации о признании утратившим силу акта Правительства Российской Федерации. В этом случае проект нормативного правового акта должен предусматривать положение о порядке его вступления в силу, согласно которому он вступает в силу с даты вступления в силу акта Правительства Российской Федерации о признании утратившим силу акта Правительства Российской Федерации.

Нормативные правовые акты, изданные совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются или

признаются утратившими силу по согласованию с этими федеральными органами исполнительной власти.

Положения об изменении или о признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта.

7(1). Нормативный правовой акт реорганизованного (преобразованного) федерального органа исполнительной власти, функции по осуществлению нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности которого переданы нескольким федеральным органам исполнительной власти, изменяется или признается утратившим силу нормативным правовым актом, издаваемым совместно этими федеральными органами исполнительной власти, за исключением случаев, когда компетенция этих органов по изданию указанного нормативного правового акта определена в федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации.

В случае передачи полномочий по осуществлению нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности реорганизованного (преобразованного), упраздненного федерального органа исполнительной власти одному федеральному органу исполнительной власти федеральный орган исполнительной власти, которому переданы указанные полномочия, утверждает новый нормативный правовой акт в пределах таких полномочий и признает нормативный правовой акт реорганизованного (преобразованного), упраздненного федерального органа исполнительной власти не подлежащим применению, за исключением случаев, когда законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов реорганизованного (преобразованного), упраздненного федерального органа исполнительной власти федеральным органом исполнительной власти, которому переданы указанные полномочия.

В случае передачи полномочий по осуществлению нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности федерального органа исполнительной власти без его реорганизации (преобразования), упразднения другому (другим) федеральному органу исполнительной власти одновременно с утверждением федеральным органом исполнительной власти, которому переданы указанные полномочия, в пределах таких полномочий нового нормативного правового акта федеральный орган исполнительной власти, полномочия по осуществлению нормативно-правового регулирования которого переданы, признает утратившим силу ранее изданный им в пределах таких полномочий нормативный правовой акт.

8. Если при подготовке нормативного правового акта выявились необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый новый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу.

9. Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие

законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти.

Нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности, собственноручно, а созданные в форме электронных документов, – с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 11.02.1999 № 154)

II. Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

10. Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

11. Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- антикоррупционную экспертизу этого акта;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

12. Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Министерство юстиции Российской Федерации на бумажном носителе или в форме электронных документов. При этом нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, представляются в 6 экземплярах (подлинник и 5 копий, одна из которых может быть представлена на электронном носителе). Нормативные правовые акты на бумажном носителе,

содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, представляются в 2 экземплярах (подлинник и 1 копия).

Представление на государственную регистрацию нормативного правового акта, изданного совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, возлагается на орган, который указан первым в числе подписавших (утвердивших) акт.

К нормативному правовому акту прилагается справка, содержащая:

основания издания нормативного правового акта;

сведения о всех действующих нормативных правовых актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом;

сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами, если такое согласование требуется в соответствии с пунктом 3 настоящих Правил;

сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;

сведения о направлении проекта акта на заключение об оценке регулирующего воздействия с приложением копии заключения либо об отсутствии оснований для направления проекта акта на заключение об оценке регулирующего воздействия;

сведения о раскрытии федеральным органом исполнительной власти информации о разработке нормативного правового акта в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851;

сведения о предварительном обсуждении на заседаниях общественного совета при федеральном органе исполнительной власти с приложением копии заключения соответствующего общественного совета или об отсутствии основания для проведения такого обсуждения;

сведения о результатах проведения педагогической экспертизы нормативного правового акта (в случае ее проведения);

сведения о проведении согласительного совещания в случае наличия разногласий по проекту нормативного правового акта, выявленных по результатам проведения оценки регулирующего воздействия, с приложением копии протокола согласительного совещания;

сведения о результатах обязательной метрологической экспертизы требований к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений, содержащихся в проектах нормативных правовых актов Российской Федерации.

В случае, установленном абзацем шестнадцатым пункта 3 настоящих Правил, к нормативному правовому акту прилагается решение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.

Прилагаемая к нормативному правовому акту справка, созданная на бумажном носителе, должна быть подписана собственноручно руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти, издающего этот акт, а созданная в форме электронного документа, –

указанным должностным лицом с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

На обороте каждого листа подлинника нормативного правового акта, созданного на бумажном носителе, руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти проставляется собственноручная виза. Нормативный правовой акт, созданный в форме электронного документа, руководитель юридической службы федерального органа исполнительной власти визирует с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

13. Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 15 рабочих дней с даты получения акта.

В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации, но не более чем на 10 рабочих дней, а в исключительных случаях – до 30 рабочих дней.

14. В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении правовой экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации и если при проведении антикоррупционной экспертизы в этом акте будут выявлены коррупциогенные факторы.

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 20.02.2010 № 72, от 27.03.2013 № 274)

15. Нормативные правовые акты, в государственной регистрации которых отказано, возвращаются Министерством юстиции Российской Федерации издавшему их органу с указанием причин отказа.

В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого отказано, и направляет его копию в Министерство юстиции Российской Федерации.

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 11.02.1999 № 154)

В случае если федеральный орган исполнительной власти, в регистрации нормативного правового акта которого было отказано в связи с выявлением в нем коррупциогенных факторов, не согласен с заключением Министерства юстиции Российской Федерации, этот федеральный орган исполнительной власти проводит с Министерством юстиции Российской Федерации совещание в течение 10 дней со дня получения отказа. По результатам совещания в случае неурегулирования разногласий по оценке указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации коррупциогенных факторов федеральный орган исполнительной власти, издавший нормативный правовой акт, оформляет протокол, который подписывается Министром юстиции Российской Федерации и руководителем этого федерального органа исполнительной власти либо по указанию руководителей федеральных органов исполнительной власти их заместителями.

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 27.03.2013 № 274)

Руководитель федерального органа исполнительной власти, издавшего нормативный правовой акт, направляет в течение 10 дней со дня проведения совещания протокол этого совещания с приложением указанного акта и

изложением своей позиции по этому вопросу в Правительство Российской Федерации для рассмотрения.

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 27.03.2013 № 274)

Указанные материалы рассматриваются в течение 1 месяца Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с распределением обязанностей) с участием Министра юстиции Российской Федерации и руководителя федерального органа исполнительной власти, издавшего нормативный правовой акт (лиц, исполняющих их обязанности). По решению Председателя Правительства Российской Федерации материалы могут быть рассмотрены на заседании Правительства Российской Федерации.

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 27.03.2013 № 274)

В случае принятия решения об отсутствии в нормативном правовом акте коррупционных факторов этот акт подлежит в течение 5 дней со дня принятия такого решения повторному представлению на государственную регистрацию в порядке, установленном настоящими Правилами.

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 27.03.2013 № 274)

В случае принятия решения о наличии в нормативном правовом акте коррупционных факторов федеральный орган исполнительной власти, издавший акт, издает в течение 5 дней соответствующий документ о его отмене.

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 27.03.2013 № 274)

16. Нормативный правовой акт может быть возвращен Министерством юстиции Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию, а также если нарушены установленный порядок представления акта на государственную регистрацию или настоящие Правила.

В случае возвращения нормативного правового акта без государственной регистрации при нарушении установленного порядка представления на государственную регистрацию или настоящих Правил нарушения должны быть устранены, а акт – повторно представлен на государственную регистрацию в течение месяца либо в Министерство юстиции Российской Федерации должна быть направлена копия документа об отмене нормативного правового акта.

17. В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Министерством юстиции Российской Федерации в федеральное

государственное бюджетное учреждение Редакция «Российской газеты», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения – издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, в федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации и в федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату его государственной регистрации является обязательным.

Министерство юстиции Российской Федерации после государственной регистрации нормативных правовых актов направляет для размещения (опубликования) на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) электронные копии (электронные образы) нормативных правовых актов с обязательным указанием сведений об их государственной регистрации.

Нормативный правовой акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит размещению (опубликованию) на «Официальном Интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Порядок вступления нормативного правового акта в силу определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим его.

18. Изменения и дополнения, вносимые в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию, подлежат регистрации в порядке, установленном настоящими Правилами.

19. Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования.

При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

**Извлечения из Регламента Правительства Российской Федерации
и Аппарате Правительства Российской Федерации (утв. Постановлением
Правительства от 01.06.2004 № 260) (ред. от 17.02.2017)**

*IV. Порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов
Порядок внесения проектов актов*

53. Проекты актов вносятся в Правительство с пояснительной запиской, содержащей информацию о соответствии проектов актов положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации, прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений, а также сведения о государственной программе Российской Федерации, для реализации которой принимаются эти решения либо к сфере реализации которой они относятся, или сведения об отсутствии влияния предлагаемых решений на достижение целей государственных программ Российской Федерации. Пояснительная записка к проектам актов по вопросам заключения международных договоров Российской Федерации также содержит согласованную с Министерством иностранных дел Российской Федерации и при необходимости с Министерством юстиции Российской Федерации информацию о наличии в предлагаемых к заключению международных договорах Российской Федерации оснований для ратификации, установленных законодательством Российской Федерации, или об отсутствии таких оснований.

Проекты актов, оказывающих влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, вносятся в Правительство Российской Федерации с финансово-экономическим обоснованием решений, предлагаемых к принятию проектом акта, составленным в соответствии с пунктами 53(1) и 53(2) настоящего Регламента, по форме, устанавливаемой Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации.

В сопроводительном письме указываются основание внесения, сведения о содержании и согласовании проекта, сведения об отсутствии в проекте коррупционных факторов, если проект вносится в Правительство Министром юстиции Российской Федерации или лицом, исполняющим его обязанности, а также излагается позиция вносящего проект члена Правительства или другого руководителя из числа лиц, указанных в пункте 7 настоящего Регламента, в отношении предложений, предусмотренных абзацем третьим пункта 59 настоящего Регламента (при их наличии). В случае проведения в отношении проекта нормативного правового акта педагогической и (или) обязательной метрологической экспертиз в сопроводительном письме также указываются сведения о результатах проведения указанных экспертиз. Письмо подписывается членом Правительства или другим руководителем из числа указанных лиц. Проект акта визируется лицом, вносящим проект.

53(1). Финансово-экономическое обоснование решений, предлагаемых к принятию проектом акта, представляет собой описание экономического эффекта от реализации проекта акта, основывается на содержащихся в пояснительной записке к проекту акта финансовом, экономическом и (или) статистическом анализе текущей ситуации по решениям, предлагаемым к принятию проектом акта, прогнозе экономических и иных последствий реализации таких решений, содержит оценку влияния (в том числе косвенного) реализации проекта акта на доходы и расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, юридических и физических лиц, а также в зависимости от содержания проекта акта включает расчеты в денежном выражении (тыс. рублей):

а) расходов соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в связи с реализацией акта, прекращением (отменой) действия других актов с установлением объема финансового обеспечения, в том числе:

бюджетных ассигнований с указанием направлений расходов (с их обоснованием) на реализацию решений, предлагаемых к принятию проектом акта, сведений об источниках финансового обеспечения в текущем финансовом году, в очередном финансовом году и плановом периоде, а также за пределами планового периода в случае, если срок реализации решений, предлагаемых к принятию проектом акта, выходит за пределы планового периода;

дополнительных расходов соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на реализацию решений, предлагаемых к принятию проектом акта, с указанием источников их финансового обеспечения;

б) финансового обеспечения расходов из иных источников;

в) расходов юридических и физических лиц по исполнению решений, предлагаемых к принятию проектом акта (при реализации акта, прекращении (отмене) его действия);

г) доходов соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в случае, если решения, предлагаемые к принятию проектом акта, повлекут сокращение (увеличение) доходов (расходов) соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

д) увеличения (уменьшения) поступлений налогов, сборов (пошлин), иных обязательных платежей в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации;

е) увеличения (уменьшения) доходов физических лиц при реализации решений, предлагаемых к принятию проектом акта (рассчитывается суммарно и в виде денежной суммы, процента роста (снижения) к среднему доходу);

ж) дополнительных доходов юридических и физических лиц, выраженных в снижении налогового бремени в связи с реализацией решений, предлагаемых к принятию проектом акта.

53(2). Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона, во исполнение которого предполагается принятие ряда актов Правительства, должно содержать в том числе расчеты расходов по осуществлению решений, предусмотренных этими проектами актов Правительства, за исключением случаев, когда проектом федерального закона предусмотрено право (не обязанность) Правительства принять акты

Правительства, оказывающие влияние на доходы и расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, юридических и физических лиц, и (или) когда проект федерального закона не определяет конкретные решения, оказывающие влияние на указанные доходы и расходы и распространяющиеся на определенный круг юридических и физических лиц.

54. В случае если подготавливаемый акт влечет за собой необходимость внесения изменений в другие акты, эти изменения включаются в проект подготавливаемого акта или представляются одновременно с ним в виде проекта отдельного акта.

Если проекты актов содержат поручения, в них должен быть указан срок их исполнения.

55. В случае упоминания в проекте акта какой-либо организации в Правительство вместе с проектом акта и иными документами, предусмотренными настоящим Регламентом, представляются также заверенные нотариально или федеральным органом исполнительной власти, вносящим проект акта, копии учредительных документов этой организации. Данное требование не распространяется на упоминаемые в проектах актов органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Копии учредительных документов такой организации, представляемые в виде электронного образа документа, подписываются руководителем федерального органа исполнительной власти, лицом, исполняющим его обязанности, или его заместителем с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

56. Проекты актов Правительства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации направляются исполнителями в органы государственной власти субъектов Российской Федерации до внесения их в Правительство. Предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве.

57. Проекты актов Правительства до их внесения в Правительство подлежат согласованию с Министром Российской Федерации в случае его участия в подготовке соответствующих проектов актов и руководителями (их заместителями) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство (не более чем с руководителями 3 органов), к сфере деятельности которых в основном относятся вопросы, содержащиеся в указанных проектах.

Состав таких органов определяется руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект, или заместителями Председателя Правительства в соответствии с требованиями, установленными абзацем первым настоящего пункта. В указанный состав не включаются федеральные органы исполнительной власти, которые представляют заключения, предусмотренные пунктами 60-60(2) настоящего Регламента.

(в ред. Постановления Правительства РФ от 04.10.2012 № 1013)

Председателем Правительства может быть установлен иной состав федеральных органов исполнительной власти, с руководителями (их

заместителями) которых требуется обязательное согласование, а также могут быть запрошены письменные мнения членов Правительства по вопросам, вынесенным на рассмотрение Правительства без созыва заседания.

При необходимости по решению руководителя федерального органа исполнительной власти, вносящего проект, а также Председателя Правительства или заместителей Председателя Правительства проекты актов Правительства до их внесения в Правительство могут направляться в иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и организации, с руководителями (их заместителями) которых не требуется обязательное согласование проекта.

Предложения по результатам рассмотрения проектов актов Правительства федеральными органами исполнительной власти и организациями, указанными в абзаце четвертом настоящего пункта, направляются до истечения половины срока, установленного для их согласования, в федеральный орган исполнительной власти, руководитель которого вносит проект.

Положения настоящего пункта не распространяются на проекты распоряжений Правительства об отмене или о приостановлении действия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Согласование проектов актов, подготавливаемых в рамках реализации приоритетных проектов (программ), осуществляется в соответствии с положением об организации проектной деятельности в Правительстве, утверждаемом Правительством.

58. Ответственность за проведение согласований возлагается на вносящего в Правительство проект акта Правительства члена Правительства или другого руководителя из числа лиц, указанных в пункте 7 настоящего Регламента. Направленные на согласование проекты актов (их копии) визируются Министром Российской Федерации в случае его участия в подготовке соответствующих проектов актов и руководителями (их заместителями) органов, указанных в абзацах первом-третьем пункта 57 настоящего Регламента (далее - согласующие органы). При наличии возражений проекты визируются с замечаниями, которые оформляются на бланках Министра Российской Федерации и согласующего органа, подписываются Министром Российской Федерации, соответствующим руководителем (его заместителем) и прилагаются к согласуемому проекту (его копии). В случае если возражения созданы в виде электронного документа, они подписываются Министром Российской Федерации, указанным руководителем (его заместителем) с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи и направляются в федеральный орган исполнительной власти, вносящий проект акта, с соблюдением требований, установленных пунктом 7(1) настоящего Регламента. Проекты актов (их копии) визируются не более чем в 10-дневный срок с даты их поступления на согласование.

59. При наличии разногласий по проекту акта Правительства, в том числе выявленных по результатам проведения оценки регулирующего воздействия, вносящий проект член Правительства или другой руководитель из числа лиц, указанных в пункте 7 настоящего Регламента, должен обеспечить обсуждение его с Министром Российской Федерации в случае его участия в подготовке соответствующих проектов актов и руководителями

согласующих органов или по указанию руководителей их заместителями с целью поиска взаимоприемлемого решения. Проект акта Правительства может быть внесен в Правительство с разногласиями только вместе с протоколом согласительного совещания и подлинниками замечаний, подписанными Министром Российской Федерации и соответствующими руководителями или по указанию руководителей их заместителями, имеющими разногласия. В случае если протоколы созданы в виде электронных документов, они подписываются Министром Российской Федерации и соответствующими руководителями или по указанию руководителей их заместителями, имеющими разногласия, с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи и направляются в федеральный орган исполнительной власти, вносящий проект акта, с соблюдением требований, установленных пунктом 7(1) настоящего Регламента.

В случае неполучения протокола согласительного совещания, подписанного Министром Российской Федерации и руководителями (заместителями руководителей) согласующих органов, в 5-дневный срок с даты поступления Министру Российской Федерации и в согласующий орган указанного протокола проект акта может быть внесен в Правительство с протоколом согласительного совещания без подписей Министра Российской Федерации и руководителей (заместителей руководителей) согласующих органов.

Если в предложениях, направленных федеральными органами исполнительной власти или организациями в соответствии с абзацем пятым пункта 57 настоящего Регламента, содержатся возражения по проекту акта Правительства, указанные предложения направляются в Правительство одновременно с внесением соответствующего проекта акта в Правительство.

60. Проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации нормативного характера и актов Правительства, имеющих нормативный характер (проектов постановлений Правительства), после их согласования в соответствии с пунктами 57-59 настоящего Регламента и при условии их размещения в сети Интернет в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы в установленном порядке до внесения в Правительство направляются с приложением заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии), протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу для оценки проекта акта на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, в том числе на предмет соответствия проекта акта Договору о Евразийском экономическом союзе, отсутствия внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений и соблюдения правил юридической техники, а также наличия либо отсутствия в нем коррупциогенных факторов. По результатам указанных экспертиз Министерство юстиции Российской Федерации дает соответствующее заключение.

Проекты актов, оказывающих влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, направляются на заключение в Министерство финансов Российской Федерации с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии), замечаний, а также финансово-экономического обоснования

решений, предлагаемых к принятию проектом акта, составленным в соответствии с пунктами 53(1) и 53(2) настоящего Регламента, по форме, устанавливаемой Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации. В заключении Министерство финансов Российской Федерации дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов.

Проекты актов, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны, направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Министерство экономического развития Российской Федерации. Министерство экономического развития Российской Федерации в заключении дает оценку влияния соответствующих решений на макроэкономические показатели и их последствий для субъектов предпринимательской деятельности.

Заключения подписываются соответствующими федеральными министрами или их заместителями и представляются в 7-дневный срок с даты поступления проектов актов. В случае если заключения созданы в виде электронных документов, они подписываются соответствующими федеральными министрами или их заместителями с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи и направляются в федеральный орган исполнительной власти, вносящий проект акта, с соблюдением требований, установленных пунктом 7(1) настоящего Регламента. По договоренности между соответствующими руководителями или по указанию руководителей их заместителями может быть установлен иной срок подготовки заключений, который для наиболее объемных и сложных проектов актов не может превышать 30 дней.

Проекты актов, подготовленные на основании поручений или указаний Президента Российской Федерации или поручений Председателя Правительства, в которых содержится прямое указание на необходимость их разработки в сжатые сроки (не более 10 дней), направляются для выполнения процедур, предусмотренных настоящим пунктом, а также пунктами 60(2) и 60(4) настоящего Регламента, одновременно с направлением на согласование. При этом сроки проведения экспертиз и согласования не должны превышать половины срока, установленного поручением или указанием Президента Российской Федерации или поручением Председателя Правительства Российской Федерации.

60(1). Проекты актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, отношения в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности, отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки,

эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации, в области оценки соответствия, в области безопасности процессов производства, в области закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также в области применения мер ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в указанных сферах, подлежат оценке регулирующего воздействия, которая проводится федеральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством.

Проекты актов, указанные в абзаце первом настоящего пункта, вносятся в Правительство с заключением об оценке регулирующего воздействия, подготовленным Министерством экономического развития Российской Федерации.

60(2). Проекты актов, предусматривающих мероприятия по использованию информационно-коммуникационных технологий, созданию, развитию, эксплуатации информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры (далее - мероприятия по информатизации), направляются в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на заключение, в котором дается оценка целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования.

К проекту акта, направляемому на заключение об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования, прилагается технико-экономическое обоснование, содержащее необходимые расчеты, обоснования, описание ожидаемых конечных результатов мероприятий по информатизации.

Заключение об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования подготавливается в 20-дневный срок с даты поступления проекта акта на заключение.

Заключение об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования, созданное в форме документа на бумажном носителе, подписывается собственноручно уполномоченным должностным лицом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, указанное заключение, созданное в виде электронного документа (за исключением случаев, если заключение содержит сведения, составляющие государственную тайну и сведения конфиденциального характера), подписывается указанным должностным лицом с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

60(2.1). Проекты актов и иные документы, подготовка которых осуществляется с привлечением Экспертного совета, направляются в Экспертный совет на заключение.

Заключение Экспертного совета подписывается председателем Экспертного совета (заместителями председателя Экспертного совета), либо членами коллегии Экспертного совета, либо руководителями рабочих групп Экспертного совета, которые участвовали в подготовке указанного заключения, и направляется Министром Российской Федерации в течение 15

календарных дней с даты поступления проекта акта или иного документа в Экспертный совет.

Проекты актов и иные документы, подготовка которых осуществляется с привлечением Экспертного совета, вносятся в Правительство с заключением Экспертного совета. При наличии замечаний по проекту акта в заключении Экспертного совета руководитель федерального органа исполнительной власти, вносящий проект акта (или его заместитель), обеспечивает его обсуждение с участвовавшими в подготовке указанного заключения членами Экспертного совета, определенными Министром Российской Федерации, с целью поиска взаимоприемлемого решения. При сохранении разногласий в сопроводительном письме о внесении проекта акта в Правительство отражается позиция федерального органа исполнительной власти по неучтенным замечаниям.

Министр Российской Федерации вправе до внесения соответствующего проекта акта в Правительство Российской Федерации провести дополнительное обсуждение по неучтенным замечаниям.

Проект акта или иной документ, подготовка которого осуществляется с привлечением Экспертного совета, может быть внесен в Правительство без заключения Экспертного совета в случае, если заключение Экспертного совета не поступило в федеральный орган исполнительной власти в срок, определенный настоящим пунктом.

60(3). Проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации нормативного характера и актов Правительства, имеющих нормативный характер (проектов постановлений Правительства), подготовленные в Аппарате Правительства, направляются в Министерство юстиции Российской Федерации на правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу Руководителем Аппарата Правительства или его заместителями.

60(4). Проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период), проекты нормативных правовых актов, касающихся расходных обязательств Российской Федерации, федеральных законов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации, а также проекты международных договоров Российской Федерации, влекущих правовые последствия для федерального бюджета, после их согласования в соответствии с пунктами 57-59 и получения заключений в соответствии с абзацами вторым и третьим пункта 60, пунктами 60(1) и 60(2) настоящего Регламента до внесения в Правительство направляются в Счетную палату Российской Федерации с приложением всех документов и материалов по их согласованию (включая представленные федеральными органами исполнительной власти замечания и протоколы согласительных совещаний (при их наличии), пояснительной записки, финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта, составленных в соответствии с

пунктами 53(1), 53(2), 57-59, абзацами вторым и третьим пункта 60, пунктами 60(1) и 60(2) настоящего Регламента.

60(5). Проекты актов в области регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений до внесения в Правительство направляются в Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений.

61. Проекты актов вносятся в Правительство при наличии согласований, предусмотренных пунктом 57, или при наличии разногласий, оформленных в соответствии с пунктом 59, а в случаях, предусмотренных пунктами 60-60(2) настоящего Регламента, – также соответствующих заключений, пунктом 60(5) настоящего Регламента – решений Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений по итогам рассмотрения соответствующих проектов актов.

Проекты актов вносятся в Правительство с приложением заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии).

(абзац введен Постановлением Правительства РФ от 10.03.2009 № 202)

Проекты актов, внесенные в Правительство с отступлением от установленных настоящим Регламентом правил, подлежат возврату в следующем порядке.

Проекты актов по вопросам, требующим незамедлительного решения, а также проекты, внесенные во исполнение поручения Правительства, Председателя Правительства, одного из заместителей Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей), не позднее чем в 5-дневный срок с даты поступления возвращаются по решению соответствующего Председателя Правительства, его Заместителя с указанием причин возврата.

(в ред. Постановления Правительства РФ от 31.07.2007 № 492)

Другие проекты актов, внесенные в Правительство с отступлением от установленных настоящим Регламентом правил, в том числе в случае несоблюдения федеральным органом исполнительной власти порядка проведения оценки регулирующего воздействия, не позднее чем в 5-дневный срок возвращаются Аппаратом Правительства с указанием причин возврата.

(в ред. Постановления Правительства РФ от 30.01.2015 № 83)

По истечении 5-дневного срока с даты поступления проекты актов могут быть возвращены только по решению Председателя Правительства или одного из заместителей Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей).

(в ред. Постановления Правительства РФ от 31.07.2007 № 492)

Проекты, поступившие за подписью лиц, которым такое право не предоставлено, не принимаются к рассмотрению и направляются Аппаратом Правительства руководителям, указанным в пункте 7 настоящего Регламента.

61(1). Положения пунктов 53-61 настоящего Регламента не распространяются на случаи внесения в Правительство федеральными органами исполнительной власти или Правительственной комиссией по проведению административной реформы и Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности проектов актов, подготовленных во исполнение решений указанных Комиссий. Такие проекты

актов вносятся в Правительство в порядке и сроки, которые установлены решениями указанных Комиссий.

61(2). В случае если решением Конституционного Суда Российской Федерации федеральный конституционный закон, федеральный закон и (или) закон Российской Федерации признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, проект нового федерального конституционного закона, проект нового федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений в закон, признанный Конституционным Судом Российской Федерации неконституционным в отдельной его части, вносится в Правительство в срок не более 3 месяцев со дня официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации.

(п. 61(2) введен Постановлением Правительства РФ от 05.02.2016 № 73)

Порядок подготовки и рассмотрения проектов актов в Правительстве

62. Подготовка к рассмотрению внесенных в установленном настоящим Регламентом порядке в Правительство проектов постановлений и распоряжений Правительства и иных актов, по которым требуется решение Правительства, осуществляется Аппаратом Правительства в 15-дневный срок, за исключением проектов актов Правительства об утверждении государственных программ Российской Федерации, подготовка которых к рассмотрению осуществляется Аппаратом Правительства в 30-дневный срок. Продление указанного срока допускается только по решению Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей), Заместителя Председателя Правительства – Руководителя Аппарата Правительства.

Подготовка проектов актов к рассмотрению включает составление экспертного заключения, подготовку проекта протокола рассмотрения вопроса (при необходимости) и оформление документов для подписания.

Порядок подготовки проектов актов к рассмотрению устанавливается настоящим Регламентом и разработанной на его основе Инструкцией по делопроизводству в Аппарате Правительства, утверждаемой Заместителем Председателя Правительства – Руководителем Аппарата Правительства.

63. Экспертное заключение Аппарата Правительства на проект акта должно содержать оценку соблюдения требований настоящего Регламента при внесении проекта акта, соответствия проекта актам более высокой юридической силы и ранее принятым решениям Правительства, влияния предлагаемого решения на реализацию государственных программ Российской Федерации, полноты представленных расчетов, обоснований и прогноза социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемого решения, а также информацию о наличии и содержании заключения Экспертного совета в случае, если подготовка проекта акта осуществлялась с привлечением Экспертного совета.

(в ред. Постановлений Правительства РФ от 10.06.2013 № 490, от 25.07.2015 № 758)

64. Проекты актов с соответствующими экспертными заключениями рассматриваются заместителями Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей) и представляются Заместителем Председателя Правительства - Руководителем Аппарата Правительства Председателю Правительства на подпись или для внесения на заседание Правительства.

По результатам рассмотрения проектов актов Председателем Правительства или его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей) проекты могут быть возвращены внесшим их руководителям федеральных органов исполнительной власти для доработки или в связи с нецелесообразностью их принятия.

65. Проекты актов, внесенные с разногласиями, докладываются Председателю Правительства, заместителям Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей) с предложениями о порядке дальнейшей работы с ними.

66. Неурегулированные разногласия по проекту акта рассматриваются Председателем Правительства, заместителями Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей) с участием федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, имеющих разногласия. В отношении указанных разногласий принимаются соответствующие решения. Рассмотрение разногласий может проводиться на заседании соответствующего правительственного координационного или совещательного органа, а также по указанию Председателя Правительства или его заместителей (в соответствии с распределением обязанностей) в Аппарате Правительства. О результатах рассмотрения разногласий в Аппарате Правительства докладывается Председателю Правительства или его заместителям (в соответствии с распределением обязанностей) для принятия соответствующих решений.

По решению Председателя Правительства неурегулированные разногласия могут быть рассмотрены на заседании Правительства.

67. Проекты актов Правительства, которые принимаются в пределах его полномочий по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Президента Российской Федерации, принятие которых предусмотрено актами Президента Российской Федерации или которые рассмотрены на заседаниях Правительства под председательством Президента Российской Федерации, направляются Аппаратом Правительства в Администрацию Президента Российской Федерации в порядке, установленном Президентом Российской Федерации.

68. Проекты актов Правительства по кадровым вопросам федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент Российской Федерации, подлежат согласованию в порядке, установленном Президентом Российской Федерации.

69. Законопроекты, вносимые Правительством в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), направляются Аппаратом Правительства для согласования в Администрацию Президента Российской Федерации не позднее чем за 2 недели до рассмотрения их на заседании Правительства.

70. Поступающие на согласование в Правительство с поручением или указанием Президента Российской Федерации или с письмом Руководителя

Администрации Президента Российской Федерации проекты федеральных законов и актов Президента Российской Федерации, затрагивающие вопросы, отнесенные к полномочиям Правительства, согласованные в установленном порядке с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, подлежат рассмотрению в Правительстве в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, не позднее чем в 5-дневный срок со дня их получения.

(в ред. Постановления Правительства РФ от 01.07.2011 № 530)

С письменного согласия Руководителя Администрации Президента Российской Федерации и Заместителя Председателя Правительства – Руководителя Аппарата Правительства срок согласования проектов актов Президента Российской Федерации может быть увеличен до 15 дней.

(в ред. Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221)

71. Заместитель Председателя Правительства – Руководитель Аппарата Правительства (лицо, исполняющее его обязанности) проставляет дату в подписанных Председателем Правительства актах Правительства, подтверждает их подлинность своей визой и организует их выпуск. При выявлении обстоятельств, препятствующих выпуску акта, Заместитель Председателя Правительства – Руководитель Аппарата Правительства докладывает о них Председателю Правительства и действует в соответствии с принятым Председателем Правительства решением.

VI. Законопроектная деятельность Правительства

Планирование законопроектной деятельности

76. Законопроектная деятельность Правительства осуществляется в соответствии с утверждаемыми им планами законопроектных работ и программами деятельности Правительства, иными актами Правительства, предусматривающими разработку законопроектов.

77. Проекты планов законопроектной деятельности Правительства формируются Министерством юстиции Российской Федерации на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство.

При подготовке проектов планов законопроектной деятельности Правительства учитываются планы (проекты планов) законопроектных работ Президента Российской Федерации и палат Федерального Собрания.

78. Предложение о разработке проекта федерального закона, представляемое в Министерство юстиции Российской Федерации для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства, должно содержать рабочее наименование проекта федерального закона, наименование федерального органа исполнительной власти – головного исполнителя и перечень соисполнителей, ориентировочные сроки рассмотрения проекта федерального закона в Правительстве и внесения его в Государственную Думу, указание на наличие или отсутствие необходимости рассмотрения проекта федерального закона Экспертным советом, а также в случае необходимости концепцию и проект технического задания на разработку проекта федерального закона. Необходимость разработки и

представления концепции и проекта технического задания на разработку проекта федерального закона определяется Комиссией Правительства по законопроектной деятельности либо руководителем федерального органа исполнительной власти – главным исполнителем.

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства с приложением в случае необходимости концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов после проведения предварительной экспертной оценки вносятся Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство в установленном порядке.

(в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 202)

79. Проекты планов законопроектной деятельности и концепций законопроектов предварительно рассматриваются правительственной комиссией по законопроектной деятельности, после чего указанные планы утверждаются Правительством.

80. Правительство информирует Президента Российской Федерации о законопроектной деятельности Правительства, а также о ходе исполнения Правительством поручений и указаний Президента Российской Федерации по подготовке законопроектов.

(в ред. Постановления Правительства РФ от 01.07.2011 № 530)

81. Правительство рассматривает в установленном порядке предложения палат Федерального Собрания по подготовке законопроектов и координирует с ними свою законопроектную деятельность.

82. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Правительство координирует свою законопроектную деятельность с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Порядок организации законопроектной деятельности

83. Правительство, реализуя право законодательной инициативы, рассматривает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов, участвует в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания, а также Президента Российской Федерации.

84. Для рассмотрения в Правительство представляются проект федерального закона и следующие материалы:

проект распоряжения Правительства о внесении проекта федерального закона в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении проекта федерального закона палатами Федерального Собрания;

пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования, основной идеи законопроекта и информацию о соответствии законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации;

финансово-экономическое обоснование решений, предлагаемых к принятию проектом федерального закона, оформленное в соответствии с пунктами 53(1) и 53(2) настоящего Регламента (представляется в случае внесения проектов федеральных законов, предусмотренных частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, а также абзацем вторым пункта 53

настоящего Регламента), содержащее в том числе сведения о государственной программе Российской Федерации, для реализации которой разработан проект федерального закона либо к сфере реализации которой он относится, а также прогноз последствий реализации положений проекта федерального закона, направленных на достижение целей указанной государственной программы Российской Федерации, или сведения об отсутствии влияния положений проекта федерального закона на достижение целей государственных программ Российской Федерации;

перечень федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с данным проектом федерального закона;

перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с данным проектом федерального закона;

заключения, предусмотренные пунктами 60 и 60(1) настоящего Регламента;

заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Перечни нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона, включают в себя наименования проектов нормативных правовых актов, обоснование необходимости их подготовки, примерный срок подготовки, краткое описание каждого акта (цель, предмет и содержание правового регулирования), а также сведения о федеральных органах исполнительной власти либо организациях - головном исполнителе и соисполнителях по разработке проектов указанных актов.

Законопроекты предварительно рассматриваются Комиссией Правительства по законопроектной деятельности и вносятся на заседание Правительства.

Решение о внесении Правительством законопроекта в Государственную Думу принимается исключительно на заседании Правительства.

86. Законопроект вносится Правительством в Государственную Думу с приложением документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Заключение Правительства, предусмотренное частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, по вносимому Правительством законопроекту отдельным документом не оформляется, а соответствующие положения включаются в финансово-экономическое обоснование.

87. По законопроекту, вносимому в Государственную Думу Правительством, назначается официальный представитель Правительства.

В связи с рассмотрением палатами Федерального Собрания иных законопроектов могут назначаться специальные представители Правительства, которые наделяются соответствующими полномочиями.

**Извлечения из Регламента Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации
(утв. Постановлением ГД ФС от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД)**

Глава 12

**Порядок внесения законопроектов в Государственную Думу и их
предварительное рассмотрение**

Статья 103

Субъекты права законодательной инициативы и порядок внесения законопроектов в Государственную Думу определены статьей 104 Конституции Российской Федерации. Согласно статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Статья 104

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

- а) проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов (далее – законопроект);
- б) законопроектов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;
- в) поправок к законопроектам.

Статья 105

1. При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

- а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;
- б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;
- в) перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации);

е) документы и материалы, предусмотренные статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

ж) документы и материалы, предусмотренные статьей 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период);

з) документы и материалы, предусмотренные статьей 264.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год);

и) документы, предусмотренные пунктом 4 статьи 16 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (по законопроекту о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации);

к) официальные отзывы Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (по законопроекту о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 13 июня 1996 года № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации»);

л) документы, предусмотренные пунктом 7 статьи 9 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (по законопроекту о техническом регламенте);

м) заключение Правительства Российской Федерации и решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены соответствующие участки недр (по законопроекту о соглашении о разделе продукции и по законопроекту о внесении изменений в соответствующий федеральный закон о соглашении о разделе продукции в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»);

н) документ, подтверждающий согласование законопроекта о передаче перемещенной культурной ценности с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление объектом культуры, представляющим собой культурную ценность (по законопроекту о передаче культурной ценности, перемещенной в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящейся на территории Российской Федерации, в соответствии с пунктом 2 статьи 18 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»);

о) документ, подтверждающий согласование законопроекта по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков

субъекта Российской Федерации соответственно с Верховным Судом Российской Федерации и субъектом Российской Федерации (по законопроекту по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»).

3. При внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы - коллегиальным органом (Советом Федерации, Правительством Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации) должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа о внесении законопроекта с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

4. Копии текста законопроекта и материалов, предусмотренных частями первой и третьей настоящей статьи, а также сопроводительного письма о внесении законопроекта, должны быть представлены на магнитном носителе.

Статья 106

1. Непосредственно в текст подготовленного к внесению в Государственную Думу законопроекта могут быть включены следующие положения:

а) о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

Статья 107

1. Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и материалы к нему, предусмотренные статьей 105 настоящего Регламента, направляются субъектом (субъектами) права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы. Поступивший законопроект регистрируется в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы в Системе автоматизированного делопроизводства и документооборота Государственной Думы. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственной Думе. Одновременно в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности на законопроект заводится электронная регистрационная карта, в которой фиксируются дата и время поступления законопроекта в Государственную Думу, сведения о законопроекте, о его прохождении в Государственной Думе, об одобрении Государственной Думой федерального конституционного закона или о

принятии федерального закона и о рассмотрении соответствующего закона Советом Федерации и Президентом Российской Федерации.

2. Председатель Государственной Думы направляет зарегистрированный законопроект и материалы к нему в профильный комитет, который определяет соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 настоящего Регламента. При поступлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также проектов федеральных законов, предусмотренных пунктом 5 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Председатель Государственной Думы направляет их в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам в течение 24 часов для определения соответствия указанных законопроектов требованиям статьи 105 настоящего Регламента.

2.1. Если в материалах к зарегистрированному законопроекту отсутствует заключение Правительства Российской Федерации, соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и пункта «д» части первой статьи 105 настоящего Регламента профильный комитет определяет с учетом мнения Правового управления Аппарата Государственной Думы. О соответствии законопроекта указанным требованиям Правовое управление Аппарата Государственной Думы сообщает в профильный комитет в течение 14 дней со дня поступления поручения профильного комитета. Профильный комитет вправе обратиться в Правовое управление Аппарата Государственной Думы по вопросу соответствия законопроекта другим требованиям части первой статьи 105 настоящего Регламента.

3. Решение профильного комитета о соответствии законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 настоящего Регламента, включающее предложения по законопроекту, вносится на рассмотрение Совета Государственной Думы в течение 14 дней, а в случае, предусмотренном частью второй.1 настоящей статьи, в течение 30 дней со дня поступления законопроекта в профильный комитет. В этот срок не засчитывается время работы депутатов с избирателями в соответствии со статьей 40 настоящего Регламента. Если законопроект поступил в Государственную Думу в период между сессиями Государственной Думы, то указанное решение профильного комитета вносится на рассмотрение Совета Государственной Думы не позднее чем через 14 дней после начала очередной сессии Государственной Думы.

Статья 108

1. Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект соответствует требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 настоящего Регламента, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает следующее решение:

назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту (далее – ответственный комитет), а в случае, предусмотренном пунктом «е» части первой статьи 14 настоящего Регламента, назначить также комитет-соисполнитель (комитеты-соисполнители);

включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию (в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, или в программу законопроектной работы комитета);

направить законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату, а также в Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

1.1. Если, по мнению Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период соответствуют требованиям статьи 105 настоящего Регламента, Совет Государственной Думы по предложению указанного комитета принимает следующее решение:

назначить Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам ответственным по проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектам федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, и профильные комитеты по указанным проектам федеральных законов для подготовки их к рассмотрению палатой;

включить проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению;

направить проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации для подготовки замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации на заключение и в Общественную палату.

1.2. Совет Государственной Думы направляет проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период субъектам, определенным частью первой.1 настоящей статьи, в течение трех дней со дня принятия соответствующего решения.

1.3. Если, по мнению профильного комитета, проект федерального закона в сфере труда соответствует требованиям статьи 104 Конституции

Российской Федерации и статьи 105 настоящего Регламента, Совет Государственной Думы принимает решение о направлении такого законопроекта и материалов к нему в Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений.

2. По предложению профильного комитета Совет Государственной Думы устанавливает срок представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний, а также срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

3. Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект не соответствует требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 настоящего Регламента, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта субъекту (субъектам) права законодательной инициативы для выполнения указанных требований. Такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу в соответствии со статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации. После выполнения указанных требований субъект (субъекты) права законодательной инициативы вправе вновь направить законопроект на имя Председателя Государственной Думы в соответствии с требованиями, установленными статьей 105 и частью первой статьи 107 настоящего Регламента.

3.1. Если в Государственную Думу поступило обращение субъекта права законодательной инициативы о непредставлении Правительством Российской Федерации заключения на подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект в установленный Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» срок, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета обращается в Правительство Российской Федерации с запросом о причинах отсутствия такого заключения и предложением представить указанное заключение в течение 30 дней.

4. Если при рассмотрении Советом Государственной Думы предложений профильного комитета по законопроекту выявятся обстоятельства, требующие дополнительного изучения, Совет Государственной Думы вправе вернуть законопроект в профильный комитет и установить срок повторного представления данного законопроекта на рассмотрение Совета Государственной Думы.

5. Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении инициатору законопроекта, предусматривающего внесение изменений в законодательные акты РСФСР и Российской Федерации или их отдельные положения, срок действия которых истек, а также которые являются утратившими силу.

6. Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта его инициатору в случае, если законопроект, предусматривающий внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (их приостановление, отмену, признание утратившими силу) или содержащий самостоятельный предмет правового регулирования, предусматривает в том числе внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации или законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, а также

приостановление, отмену и признание утратившими силу положений Бюджетного кодекса Российской Федерации или актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

7. Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта его инициатору в случае, если законопроект, предусматривающий внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (их приостановление, отмену, признание утратившими силу) или содержащий самостоятельный предмет правового регулирования, предусматривает в том числе внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и (или) Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации либо признание утратившими силу положений Уголовного кодекса Российской Федерации и (или) Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

8. Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта инициатору, если его принятие возможно только в случае принятия другого законопроекта, в отношении которого Советом Государственной Думы принято решение о возвращении инициатору по установленным настоящей статьей основаниям.

Статья 109

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным статьей 72 Конституции Российской Федерации, Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты. Совет Государственной Думы с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок представления отзывов в ответственный комитет.

Статья 110

2. В случае, если в Государственную Думу после принятия или одобрения законопроекта в первом чтении поступит законопроект по тому же вопросу, такой законопроект Государственной Думой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия или одобрения аналогичного законопроекта в первом чтении.

3. В случае, если внесены в Государственную Думу альтернативные законопроекты до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, Совет Государственной Думы принимает решение отложить рассмотрение в первом чтении законопроекта, внесенного в Государственную Думу ранее, устанавливает срок рассмотрения альтернативных законопроектов и поручает ответственному комитету подготовить альтернативные законопроекты к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении одновременно с законопроектом, внесенным в Государственную Думу ранее. Требования к порядку внесения и оформлению альтернативных законопроектов предусмотрены статьями 105 и 106 настоящего Регламента.

4. В случае, если Совет Государственной Думы принял решение о включении поступивших ранее законопроектов в проект порядка работы Государственной Думы, принятие к рассмотрению новых альтернативных законопроектов по тому же вопросу прекращается.

Статья 111

1. Порядок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой определяется ответственным комитетом самостоятельно, если иное не предусмотрено решением Совета Государственной Думы, в соответствии с настоящим Регламентом, а также с примерной программой законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию.

1.1. При подготовке к рассмотрению Государственной Думой законопроекта, внесенного законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственный комитет принимает во внимание результаты рассмотрения указанного законопроекта в Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации.

3. Для работы над законопроектом комитет может создать рабочую группу из числа депутатов Государственной Думы – членов данного комитета.

4. В состав рабочей группы также могут входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты.

5. Ответственный комитет, получив текст законопроекта (тексты законопроектов по одному и тому же вопросу), назначает докладчика из состава членов ответственного комитета. Докладчик координирует деятельность членов рабочей группы, заинтересованных организаций и лиц, докладывает на заседании ответственного комитета о результатах подготовительной работы над текстом законопроекта.

Статья 112

1. По решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

1.1. В случае если ответственный комитет принял решение о проведении Общественной палатой экспертизы законопроекта, ответственный комитет вносит проект обращения Государственной Думы к Общественной палате о проведении экспертизы законопроекта и проект постановления Государственной Думы о принятии указанного обращения в порядке, установленном статьями 93 и 94 настоящего Регламента.

2. Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих

признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта.

3. Правовое управление Аппарата Государственной Думы на основании результатов правовой экспертизы законопроекта готовит заключение, в котором должны быть даны ответы на следующие вопросы:

а) соответствует или не соответствует законопроект Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие;

б) не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта? Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия;

в) полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта. Если приведен неполный перечень актов, то следует акты, которые в этом перечне не приведены, указать.

4. Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы должно быть подписано начальником Правового управления Аппарата Государственной Думы либо одним из его заместителей с указанием фамилии и даты подписания. В случае если дать заключение в установленный срок нет возможности, срок может быть продлен Советом Государственной Думы по мотивированному предложению Правового управления.

5. Отзывы, предложения и замечания депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы по законопроекту, а также заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковое имеется) рассматриваются на заседании ответственного комитета. Для участия в заседании могут быть приглашены осуществившие правовую экспертизу гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, работники Правового управления Аппарата Государственной Думы.

6. До принятия или одобрения законопроекта в первом чтении субъект (субъекты) права законодательной инициативы, внесший (внесшие) законопроект, имеет (имеют) право:

а) по предложению ответственного комитета, оформленному решением ответственного комитета, изменить текст законопроекта и направить его на имя Председателя Государственной Думы;

б) отозвать внесенный им (ими) законопроект путем подачи письменного заявления на имя Председателя Государственной Думы или на

основании соответствующего решения субъекта права законодательной инициативы - коллегиального органа.

7. В случае, предусмотренном пунктом «а» части шестой настоящей статьи, ответственный комитет подготавливает заключение, которое должно содержать мотивированное обоснование предложения о необходимости изменения текста законопроекта, и направляет его субъекту (субъектам) права законодательной инициативы. Субъект (субъекты) права законодательной инициативы, внесший (внесшие) законопроект, вправе выразить свое мнение о данном предложении устно на заседании ответственного комитета, либо путем подачи письменного заявления на имя председателя ответственного комитета, либо путем направления на имя председателя ответственного комитета соответствующего решения субъекта права законодательной инициативы – коллегиального органа. В случае, если субъект (субъекты) права законодательной инициативы, внесший (внесшие) законопроект, не выразит (не выразят) свое мнение о данном предложении в течение 30 дней со дня направления ответственным комитетом указанного заключения либо выразит (выразят) свое несогласие с данным предложением, ответственный комитет осуществляет подготовку законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в порядке, предусмотренном статьей 111, частями первой-пятой настоящей статьи и статьей 113 настоящего Регламента.

8. Поступление на имя Председателя Государственной Думы в соответствии с пунктом «а» части шестой настоящей статьи измененного текста законопроекта фиксируется в электронной регистрационной карте на законопроект. Председатель Государственной Думы направляет измененный текст законопроекта в ответственный комитет, который представляет его в Совет Государственной Думы. По предложению ответственного комитета Совет Государственной Думы направляет измененный текст законопроекта в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату, а также в Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения, устанавливает срок представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний и срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

Статья 113

1. Обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы проходит открыто, с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, и может освещаться в средствах массовой информации.

2. Депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, члены Совета Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, представители законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, а также представители государственных органов, других организаций, в которые законопроект направлялся для дачи отзывов, предложений и замечаний, вправе

присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета при обсуждении законопроекта.

Статья 114

1. Законопроект, подготовленный к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение Государственной Думы.

2. Дополнительно к материалам, внесенным субъектом (субъектами) права законодательной инициативы и предусмотренным статьями 105 и 106 настоящего Регламента, ответственный комитет представляет:

а) проект постановления Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении (об отклонении проекта федерального закона в первом чтении в случае, предусмотренном частью девятой статьи 119 настоящего Регламента);

б) заключение ответственного комитета с мотивированным обоснованием необходимости принятия или одобрения либо отклонения данного законопроекта;

в) заключение комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия или одобрения либо отклонения данного законопроекта;

г) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы, подписанное не более чем за шесть месяцев до дня рассмотрения законопроекта Государственной Думой;

г.1) заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковое имеется);

г.2) решение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений по проекту федерального закона в сфере труда (если таковое имеется) или мнения ее сторон (заклучения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей);

д) проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы, докладчика по законопроекту и содокладчика от ответственного комитета.

2.1. Если при подготовке законопроекта к рассмотрению Государственной Думой ответственный комитет не определил свою позицию по законопроекту (голоса членов комитета разделились поровну), материалы к законопроекту представляются в Совет Государственной Думы без заключения, предусмотренного пунктом «б» части второй настоящей статьи.

3. Законопроект направляется в Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 14 дней до внесения его на рассмотрение Государственной Думы.

4. Если законопроект предусматривает внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации или их отдельные положения, срок действия которых истек либо которые являются утратившими силу, ответственный комитет вносит в Совет Государственной Думы мотивированное предложение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы.

Статья 115

Ежеквартально Аппарат Государственной Думы информирует всех субъектов права законодательной инициативы о поступивших на рассмотрение Государственной Думы законопроектах, стадиях их рассмотрения, в том числе о получении заключения Правительства Российской Федерации, результатах рассмотрения принятых или одобренных Государственной Думой законов в Совете Федерации и Президентом Российской Федерации. Указанная информация размещается в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

Глава 13

Порядок рассмотрения законопроектов Государственной Думы

Статья 116

1. Рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется в трех чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством или настоящим Регламентом.

2. Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период рассматриваются в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации и настоящим Регламентом. Проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период рассматриваются в том же порядке, что и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Статья 117

1. Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и материалы к нему по представлению ответственного комитета направляются Советом Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, депутатам Государственной Думы, в Правительство Российской Федерации и субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, не позднее, чем за три дня до дня рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы.

2. Законопроекты, за исключением законопроектов, перечисленных в статье 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут быть рассмотрены Государственной Думой без отзывов на них Правительства Российской Федерации, отзывов, предложений, замечаний других субъектов права законодательной инициативы, если отзывы, предложения, замечания не были представлены в установленный Советом Государственной Думы срок.

Статья 118

1. При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

2. Обсуждение начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы, внесенного законопроекта, или его представителя и содоклада представителя ответственного комитета, за исключением случаев, предусмотренных частью четвертой настоящей статьи. Если Совет Государственной Думы не примет иное решение, продолжительность доклада не может превышать семь минут. Представитель ответственного комитета сообщает о позиции по законопроекту ответственного комитета, а также комитетов-соисполнителей, информирует депутатов Государственной Думы об итогах рассмотрения ответственным комитетом заключения Общественной палаты по результатам экспертизы данного законопроекта. При рассмотрении законопроекта, по результатам экспертизы которого в соответствии с пунктом «з.2» части первой статьи 11 настоящего Регламента имеется заключение Научного совета по правотворчеству, представитель ответственного комитета информирует депутатов Государственной Думы об итогах рассмотрения комитетом такого заключения. При рассмотрении законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации представитель ответственного комитета доводит до сведения депутатов Государственной Думы информацию о позиции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представивших в Государственную Думу отзывы на законопроект в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При рассмотрении законопроекта, являвшегося объектом экспертизы Общественной палаты и касающегося ограничения или лишения свободы граждан Российской Федерации, а также прав владения, пользования и (или) распоряжения гражданами Российской Федерации имуществом, принадлежащим им на праве собственности, вправе выступить также член Общественной палаты, уполномоченный советом Общественной палаты. Члену Общественной палаты для выступления предоставляется до пяти минут.

2.1. При обсуждении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период с содокладами продолжительностью до пяти минут вправе выступить уполномоченные представители профильных комитетов по указанным проектам федеральных законов.

3. Обсуждение законопроекта, внесенного Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации или Верховным Судом Российской Федерации, начинается с обоснования представителями указанных субъектов права законодательной инициативы необходимости принятия закона и заканчивается их заключительным словом, в котором содержится анализ высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний.

4. В случае если законопроект не может быть рассмотрен Государственной Думой по причине отсутствия на заседании Государственной Думы субъекта права законодательной инициативы, внесенного законопроекта,

или его представителя, рассмотрение законопроекта переносится на другое заседание Государственной Думы.

В случае, если при рассмотрении законопроекта на заседании Государственной Думы вновь отсутствует субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, или его представитель, по предложению представителя ответственного комитета законопроект рассматривается Государственной Думой без участия указанного субъекта права законодательной инициативы или его представителя. Обсуждение законопроекта в таком случае начинается с доклада представителя ответственного комитета.

5. При рассмотрении законопроекта для ответов на вопросы депутатов Государственной Думы по существу законопроекта отводится не более 35 минут. Время, отведенное для вопросов и ответов, может быть изменено решением палаты, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Затем по законопроекту вправе выступить представители фракций, другие депутаты Государственной Думы, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации, представители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, другие лица, приглашенные для участия в обсуждении. Преимущественное право задать вопросы и выступить по законопроекту предоставляется представителям фракций. Представителям фракций для выступления предоставляется до семи минут, другим депутатам Государственной Думы – до трех минут. Совет Государственной Думы вправе принять решение об ином порядке обсуждения законопроекта. О порядке рассмотрения проекта федерального закона в области бюджетного, налогового и таможенного законодательства, а также доклада Правительства Российской Федерации об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции за отчетный период Совет Государственной Думы принимает решение по предложению Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

6. При рассмотрении законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, в обязательном порядке заслушивается заключение Правительства Российской Федерации.

7. Если Совет Государственной Думы не примет иное решение, то при рассмотрении рекомендуемого к отклонению законопроекта, который внесен в Государственную Думу в период работы Государственной Думы предыдущих созывов или предлагается субъектом (субъектами) права законодательной инициативы к рассмотрению без своего участия, Государственная Дума заслушивает доклад представителя ответственного комитета продолжительностью до трех минут, после чего вопрос о принятии законопроекта в первом чтении выносится на «час голосования». Если ответственный комитет выносит на рассмотрение палаты одновременно несколько таких законопроектов и при этом данные законопроекты, по его мнению, касаются одного и того же вопроса, то в докладе представителя ответственного комитета сообщается о позиции ответственного комитета по всем рассматриваемым законопроектам. Указанный порядок не

распространяется на рекомендуемые к отклонению законопроекты, внесенные в период работы Государственной Думы предыдущих созывов или предлагаемые субъектом (субъектами) права законодательной инициативы к рассмотрению без своего участия, если на рассмотрении Государственной Думы находятся законопроекты по тому же вопросу, внесенные в период работы Государственной Думы текущего созыва.

Статья 119

1. По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, либо принять или одобрить закон, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, либо отклонить законопроект.

2. Решение о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается ответственным комитетом субъекту (субъектам) права законодательной инициативы.

3. Альтернативные законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первом чтении совместно и в той последовательности, которая определена порядком работы заседания палаты, с использованием рейтингового голосования. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия или одобрения число голосов, то принятым или одобренным в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если по итогам рейтингового голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия или одобрения числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Результат голосования оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.

4. Не принятые или не одобренные Государственной Думой альтернативные законопроекты считаются отклоненными. Решение об отклонении каждого из таких законопроектов оформляется постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования. Копии постановлений Государственной Думы направляются соответствующими ответственными комитетами субъектам права законодательной инициативы.

5. В случае принятия или одобрения законопроекта в первом чтении Государственная Дума в постановлении о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении устанавливает срок представления поправок к законопроекту. Срок представления поправок, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации менее 30 дней. В случае, если у депутатов имеются предложения об установлении иного, чем в проекте постановления Государственной Думы, срока подачи поправок к

законопроекту, срок подачи поправок устанавливается решением, принимаемым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. По предложению ответственного комитета Совет Государственной Думы может продлить установленный срок представления поправок к законопроекту.

6. Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

7. Постановление Государственной Думы о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении и законопроект в течение пяти дней направляются субъектам права законодательной инициативы, указанным в статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, при этом в Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации – по вопросам их ведения, а в случае принятия в первом чтении законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

8. В случае принятия законопроекта в первом чтении, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, или одобрения законопроекта в первом чтении председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии или об одобрении закона, исключая процедуры второго и третьего чтений, при наличии заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, отражающего результаты правовой, юридико-технической и лингвистической экспертиз. Ответственный комитет может в целях уточнения отдельных положений законопроекта внести в него правку юридико-технического и лингвистического характера, при этом повторные правовая, юридико-техническая и лингвистическая экспертизы законопроекта Правовым управлением Аппарата Государственной Думы не проводятся. Если имеются возражающие против этого предложения, председательствующий предоставляет каждому из них до трех минут для обоснования своей позиции. Представитель ответственного комитета вправе высказать мнение ответственного комитета по каждому возражению либо снять предложение о принятии или об одобрении закона. По окончании обсуждения, если ответственным комитетом не снято предложение о принятии или об одобрении закона, исключая процедуры второго и третьего чтений, данное предложение ответственного комитета выносится на «час голосования». Решение о принятии федерального закона или об одобрении федерального конституционного закона оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если решение о принятии федерального закона или об одобрении федерального конституционного закона не принято, то работа над законопроектом продолжается в установленном настоящим Регламентом порядке.

9. В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой создается согласительная комиссия по разработке согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период либо указанный проект федерального закона возвращается в Правительство Российской Федерации на доработку. Проект постановления по указанному вопросу вносится на

рассмотрение Государственной Думы Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам.

10. Работа согласительной комиссии осуществляется на паритетных началах и в порядке, установленном статьей 203 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

11. Если по итогам работы согласительной комиссии Государственная Дума не примет решение по основным характеристикам федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается повторно отклоненным в первом чтении.

12. Повторное отклонение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении возможно лишь в случае, если Государственная Дума ставит вопрос о недоверии Правительству Российской Федерации.

Статья 120

1. Поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта.

2. Поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении, вправе вносить субъекты права законодательной инициативы, указанные в статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Статья 121

1. Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки. Ответственный комитет вправе проводить независимую экспертизу поправок на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам. В случае признания ответственным комитетом поправок противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам указанный комитет сообщает об этом авторам поправок. В случае невыполнения субъектом права законодательной инициативы требований статьи 120 настоящего Регламента ответственный комитет вправе вернуть поправку автору без включения ее в таблицы поправок. Автор поправок вправе уточнять их до обсуждения, а также в ходе обсуждения в ответственном комитете.

2. Если в процессе второго чтения изменяется название законопроекта, то он вносится на рассмотрение палаты с новым названием, а его первоначальное название приводится ниже в скобках. Законопроект, принимаемый в третьем чтении, должен иметь название в последней утвержденной редакции. Такие же требования предъявляются к оформлению проектов постановлений Государственной Думы о принятии или об одобрении соответствующих законопроектов.

3. Сгруппированные по статьям законопроекта либо в ином установленном настоящим Регламентом порядке поправки подлежат рассмотрению на заседании ответственного комитета. Поправки к законопроекту, которые касаются вопросов, по мнению ответственного комитета, относящихся к ведению других комитетов Государственной Думы,

рассматриваются с участием представителей соответствующих комитетов. Ответственный комитет уведомляет субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, либо его представителя, субъекты права законодательной инициативы, внесшие поправки к рассматриваемому законопроекту, либо их представителей, а также соответствующие комитеты Государственной Думы о времени заседания. Ответственный комитет может согласиться с поправками и включить их в текст законопроекта, рекомендовать Государственной Думе принять таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию (таблицу поправок № 1), и внести на рассмотрение Государственной Думы таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению (таблицу поправок № 2), и таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений (таблицу поправок № 3). Таблица поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, может содержать только те поправки, которые включены в текст законопроекта, подготовленного к рассмотрению во втором чтении. В отдельную таблицу могут быть выделены поправки, изменяющие, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемые им к отклонению (таблица поправок № 4). По предложению ответственного комитета Совет Государственной Думы может принять решение о рассмотрении таких поправок в порядке, предусмотренном частью седьмой.3 статьи 123 настоящего Регламента. Депутатам Государственной Думы, внесшим законопроект или поправки к нему, ответственный комитет обеспечивает возможность участия в подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении.

3.1. Поправки, рекомендуемые ответственным комитетом к отклонению и включенные в таблицу поправок № 2, могут быть сгруппированы в блоки. В блок могут быть сгруппированы поправки, принятие каждой из которых исключает принятие других поправок (альтернативные поправки). Если субъектом (субъектами) права законодательной инициативы внесены поправки, принятие каждой из которых возможно только в случае принятия других поправок (взаимосвязанные поправки), то такие поправки также могут быть сгруппированы в блок. По решению Совета Государственной Думы сгруппированные в блоки поправки могут рассматриваться в порядке, установленном частями седьмой.1 и седьмой.2 статьи 123 настоящего Регламента.

4. Вместе с законопроектом, подготовленным к рассмотрению во втором чтении, и проектом постановления Государственной Думы, определяющим порядок дальнейшей работы над законопроектом, ответственный комитет представляет таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию и включенных в текст законопроекта, таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений, а в случае, предусмотренном частью третьей настоящей статьи, также таблицу поправок, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению.

5. Таблица поправок № 1, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается

поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки, краткую мотивировку решения комитета. Таблица поправок № 2, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки, краткую мотивировку решения комитета. Таблица поправок № 3, по которым ответственным комитетом не принято решений, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки. Таблица поправок № 4, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки.

6. По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта в соответствии с требованиями статьи 112 настоящего Регламента и подготавливает заключение. Ответственный комитет в случае несогласия с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы для разъяснения его содержания вправе пригласить на свое заседание при рассмотрении законопроекта подготовивших данное заключение гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, работников Правового управления Аппарата Государственной Думы.

7. Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов.

9. В случае, если, по мнению ответственного комитета, подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении нецелесообразна либо законопроект утратил свою актуальность, ответственный комитет вносит на рассмотрение Государственной Думы мотивированное предложение об отклонении данного законопроекта.

Статья 121.1

1. Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам в течение 10 дней формирует по форме, установленной решением комитета, таблицы поправок по разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов функциональной классификации расходов федерального бюджета к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, рассматриваемых во втором чтении, и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и Правительство Российской Федерации для рассмотрения.

2. Решения профильных комитетов о результатах рассмотрения поступивших поправок и представителях профильных комитетов, уполномоченных выступать на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и заседании Государственной Думы при рассмотрении поправок к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в срок до трех дней с момента получения соответствующих поправок направляются в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам.

3. Рассмотрение Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам поправок к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период осуществляется с обязательным участием уполномоченных представителей профильных комитетов. Уполномоченные представители профильных комитетов участвуют в заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам с правом совещательного голоса. В случае если на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам отсутствует уполномоченный представитель профильного комитета, то рассмотрение поправок данного профильного комитета переносится на другое заседание Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, о чем информируется соответствующий профильный комитет. В случае, если на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам вновь отсутствует уполномоченный представитель профильного комитета, то рассмотрение поправок осуществляется без его участия.

4. Взаимодействие Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и профильных комитетов при подготовке к рассмотрению во втором чтении проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период осуществляется в порядке, предусмотренном настоящей статьей.

Статья 121.2

1. В случае если позиция (позиции) профильного комитета (профильных комитетов) по поправкам к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не совпала (не совпали) с решением Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, то по инициативе профильного комитета (профильных комитетов) решением Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам незамедлительно образуется (образуются) депутатская группа (депутатские группы) по преодолению разногласий из числа членов Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и членов соответствующего (соответствующих) профильного комитета (профильных комитетов). Каждая депутатская группа по преодолению разногласий формируется на паритетных началах в количестве шести человек. Координацию деятельности указанной депутатской группы осуществляет по поручению Председателя Государственной Думы один из заместителей Председателя Государственной Думы, который участвует в работе депутатской группы с правом совещательного голоса. В работе депутатской группы по преодолению разногласий вправе участвовать полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства

Российской Федерации в Государственной Думе и официальные представители Правительства Российской Федерации.

2. Депутатская группа (депутатские группы) по преодолению разногласий в срок до двух дней рассматривает (рассматривают) поправки к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, по которым у Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и соответствующих профильных комитетов имеются разногласия.

3. Решение депутатской группы по преодолению разногласий принимается большинством голосов от числа членов депутатской группы и оформляется протоколно. Протокол по результатам работы депутатской группы по преодолению разногласий с приложением соответствующих таблиц подписывается членами депутатской группы, участвовавшими в заседании депутатской группы.

4. Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам формирует сводные таблицы поправок к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, рекомендованных к принятию или отклонению, включающие в себя поправки, разногласия по которым преодолены, и поправки, разногласия по которым не преодолены, и выносит указанные таблицы на рассмотрение палаты. Поправки, разногласия по которым преодолены, вносятся в таблицы поправок, рекомендованных к принятию или отклонению, в соответствии с решением (решениями) депутатской группы (депутатских групп) по преодолению разногласий, поправки, разногласия по которым не преодолены, – в соответствии с решением Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам. Вместе с указанными таблицами поправок на рассмотрение палаты выносятся (выносятся) протокол (протоколы) депутатской группы (депутатских групп) по преодолению разногласий с приложением соответствующих таблиц.

5. Преодоление разногласий по проектам федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период осуществляется в порядке, предусмотренном настоящей статьёй.

Статья 122

1. Ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы:

- а) проект постановления Государственной Думы по законопроекту;
- б) таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию;
- в) таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению;
- г) таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений;
- г.1) таблицу поправок, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению (если таковая имеется);
- д) текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию (с выделением изменений текста законопроекта, принятого в первом чтении);

е) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект, подписанное не более чем за шесть месяцев до дня рассмотрения законопроекта Государственной Думой;

ж) заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковое имеется);

з) решение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений по проекту федерального закона в сфере труда (если таковое имеется) или мнения ее сторон (заклучения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей).

1.1. Ответственный комитет направляет также в Совет Государственной Думы проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы и докладчика по законопроекту.

2. Совет Государственной Думы принимает решения о дате рассмотрения Государственной Думой законопроекта, подготовленного к рассмотрению во втором чтении, а в случаях, предусмотренных настоящим Регламентом, и о процедуре его рассмотрения, о направлении законопроекта Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, в Правительство Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, депутатам Государственной Думы и определяет докладчика по законопроекту – представителя ответственного комитета.

3. Законопроект вместе с материалами к нему, перечень которых установлен настоящей статьей, рассылается Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, в Правительство Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, и депутатам Государственной Думы, как правило, не позднее, чем за 7 дней до его рассмотрения Государственной Думой во втором чтении.

Статья 123

1. В начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом продолжительностью до семи минут выступает представитель ответственного комитета.

2. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем слово для выступления продолжительностью до трех минут может быть предоставлено полномочному представителю Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочному представителю Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, или его представителю. Председательствующий выясняет, имеются ли у фракций, депутатов Государственной Думы или приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы возражения против поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию. Если возражения имеются, возражающий оглашает номер поправки (номера поправок) из таблицы поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию. Он вправе также передать перечень поправок в письменном виде

председательствующему для оглашения. Если возражений не имеется, председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию. При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, за исключением поправок, обсуждавшихся в соответствии с частью второй.1 настоящей статьи.

2.1. При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период представитель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам в своем докладе доводит до сведения депутатов Государственной Думы мнения профильных комитетов по поправкам, включенным в протокол (протоколы) депутатской группы (депутатских групп) по преодолению разногласий. Обсуждение указанных законопроектов начинается с поправок, разногласия по которым не преодолены. При этом представитель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и уполномоченный представитель каждого профильного комитета могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут. Каждая поправка, включенная в протокол (протоколы) депутатской группы (депутатских групп) по преодолению разногласий, ставится председательствующим на заседании палаты на голосование отдельно.

3. Если у депутатов Государственной Думы или у приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против внесения в текст законопроекта каких-либо поправок из числа рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта и против которых не имеется возражений субъектов права законодательной инициативы, а затем отдельно каждую поправку, по которым имеются возражения. При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта и против которых не имеется возражений субъектов права законодательной инициативы, за исключением поправок, обсуждавшихся в соответствии с частью второй.1 настоящей статьи. Автор поправки, представитель ответственного комитета, а также депутат Государственной Думы или представитель иного субъекта права законодательной инициативы, имеющие возражения, могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут, при этом продолжительность выступлений может быть сокращена, но не менее чем до одной минуты.

Вопрос о сокращении времени выступлений по поправкам ставится на голосование председателем Государственной Думы по предложению представителя ответственного комитета по законопроекту. После этого на голосование ставится вопрос о принятии соответствующей поправки.

4. Если при голосовании таблицы поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, Государственная Дума не соглашается с предложением ответственного комитета, председательствующий ставит на голосование отдельно каждую из поправок. Возражающий против принятия поправки субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, или его представитель либо депутат Государственной Думы, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, представитель ответственного комитета могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут. После этого на голосование ставится предложение о принятии поправки.

5. Далее Государственная Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению.

6. Председательствующий выясняет, имеются ли у авторов поправок возражения против рекомендаций ответственного комитета. При наличии возражений автор поправки (поправок) оглашает номер поправки (номера поправок) из таблицы поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению. Автор поправок вправе передать в письменном виде перечень поправок, против отклонения которых он возражает, председательствующему для оглашения. Если возражений не имеется, то все поправки, рекомендуемые к отклонению, а если возражения имеются, – те поправки, против отклонения которых нет возражений, ставятся на голосование для отклонения. Если имеются возражения против отклонения хотя бы одной из поправок, включенных в соответствии с частью третьей.1 статьи 121 настоящего Регламента в блок взаимосвязанных поправок, то весь блок взаимосвязанных поправок на голосование не ставится и выносится на рассмотрение в порядке, установленном частью седьмой.2 настоящей статьи. При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период поправки, обсуждавшиеся в соответствии с частью второй.1 настоящей статьи, на голосование не ставятся.

7. Если Государственная Дума соглашается с мнением ответственного комитета об отклонении поправок, то далее председательствующий ставит на голосование поправки, против отклонения которых у авторов поправок имеются возражения. Автор поправки и представитель ответственного комитета могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут, при этом продолжительность выступлений может быть сокращена, но не менее чем до одной минуты. Вопрос о сокращении времени выступлений по поправкам ставится на голосование председателем Государственной Думы по предложению представителя ответственного комитета по законопроекту. После этого на голосование ставится предложение о принятии поправки.

7.1. Если имеются возражения против отклонения поправки (поправок), являющейся (являющихся), по мнению ответственного комитета, альтернативной (альтернативными) поправке, принятой Государственной Думой при рассмотрении таблицы поправок, рекомендованных ответственным комитетом к принятию, то предложение об отклонении указанной поправки (всех альтернативных поправок) ставится на голосование без обсуждения.

7.2. Если в соответствии с частью шестой настоящей статьи рассматривается блок взаимосвязанных поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, то автор поправок и представитель ответственного комитета вправе обосновать свои позиции по всем поправкам, включенным в блок, в выступлениях продолжительностью до трех минут. Если поправки из блока взаимосвязанных поправок внесены несколькими авторами, то каждому из них для обоснования позиции по своей поправке (своим поправкам) предоставляется до трех минут, после чего с обоснованием позиции по указанной поправке (указанным поправкам) выступает представитель ответственного комитета. После обсуждения поправок председательствующий ставит на голосование предложение о принятии всего блока поправок.

7.3. По решению Совета Государственной Думы при рассмотрении таблицы поправок, изменяющих, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, и рекомендуемых им к отклонению, представитель ответственного комитета вправе обосновать позицию комитета по всем поправкам, включенным в таблицу, в выступлении продолжительностью до трех минут. После этого на голосование ставится предложение об отклонении всех поправок, включенных в таблицу. Если предложение не набирает необходимого числа голосов депутатов Государственной Думы, председательствующий выясняет, по каким поправкам у авторов поправок есть возражения, и выносит эти поправки на обсуждение, все остальные поправки из таблицы ставятся на голосование для отклонения. Затем обсуждаются поправки, против отклонения которых у авторов поправок имеются возражения. Автор поправки и представитель ответственного комитета вправе обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут. После этого на голосование ставится предложение о принятии поправки. Если на обсуждение вынесено несколько поправок одного автора, он обосновывает свою позицию по всем поправкам, после чего свою позицию по указанным поправкам обосновывает представитель ответственного комитета. Продолжительность выступлений автора поправок и представителя ответственного комитета не может превышать три минуты. Затем на голосование ставится предложение о принятии каждой поправки, против отклонения которой у автора были возражения. Если Советом Государственной Думы не принято решение об указанном порядке рассмотрения поправок, они рассматриваются в порядке, предусмотренном частями шестой - девятой настоящей статьи.

8. Если при голосовании таблицы поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для отклонения, Государственная Дума не соглашается с предложением ответственного комитета, председательствующий ставит на голосование отдельно каждую из поправок. Автор поправки и представитель ответственного комитета могут обосновать

свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут. После этого на голосование ставится предложение о принятии поправки.

9. Далее председательствующий ставит на голосование предложение о принятии каждой поправки, включенной в таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений. Автор поправки может обосновать свою позицию в выступлении продолжительностью до трех минут.

9.1. Решение о принятии поправок к проекту федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Решение о принятии поправок к проекту федерального конституционного закона принимается не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Если при голосовании поправки к законопроекту не набрали необходимого числа голосов депутатов Государственной Думы, они считаются отклоненными.

9.2. Если Государственная Дума не примет иное решение, поправки к законопроекту, не рассмотренные ответственным комитетом, рассмотрению на пленарном заседании не подлежат. В случае, если Государственная Дума приняла решение о рассмотрении таких поправок, обсуждение и голосование по каждой поправке проводятся в отдельности. Автор поправки, представитель ответственного комитета, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, а также возражающие против принятия поправки субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, или его представитель либо депутат Государственной Думы могут обосновать свои позиции по поправке в выступлениях продолжительностью до трех минут.

10. По окончании голосования по поправкам вопрос о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении выносится на «час голосования». Решение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

10.1. Постановление Государственной Думы о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении может содержать обращение к Правительству Российской Федерации о подготовке проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, принятие которых предусмотрено законопроектом.

10.2. Постановление Государственной Думы о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении и законопроект, принятый или одобренный во втором чтении, в течение пяти дней направляются в Правительство Российской Федерации.

11. После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта вопрос о принятии или об одобрении доработанного законопроекта во втором чтении выносится на «час голосования». Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Решение об отклонении законопроекта и о снятии его с дальнейшего рассмотрения оформляется постановлением Государственной Думы, которое направляется

субъекту (субъектам) права законодательной инициативы, внесшему (внесшим) законопроект.

12. Законопроект, не принятый или не одобренный во втором чтении, не может быть включен в проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой без решения Совета Государственной Думы. В этом случае Государственная Дума принимает решение о доработке или об отклонении законопроекта. В случае отклонения законопроекта, повторно рассмотренного во втором чтении, такой законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит.

13. Голосование по вопросу о принятии или об одобрении закона в целом в день принятия законопроекта во втором чтении может быть проведено по предложению депутатов Государственной Думы только при наличии окончательного текста законопроекта и при условии, что правовая и лингвистическая экспертизы законопроекта проведены.

Статья 123.1

1. В случае если ответственный комитет вносит на рассмотрение Государственной Думы мотивированное предложение об отклонении законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении, в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы направляются: а) текст законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении; б) отзыв или заключение Правительства Российской Федерации на законопроект (при их наличии); в) оформленные в виде таблицы поправки к законопроекту; г) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект, принятый или одобренный в первом чтении; д) заключение ответственного комитета с обоснованием необходимости отклонения законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении; е) проект постановления Государственной Думы об отклонении законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении.

2. Рассмотрение предложения ответственного комитета об отклонении законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении, начинается с доклада представителя ответственного комитета продолжительностью до десяти минут. Докладчик сообщает о ходе подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении и мотивах внесения предложения ответственного комитета об отклонении законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении. Затем слово для выступления продолжительностью до трех минут может быть предоставлено полномочному представителю Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочному представителю Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, после чего вопрос об отклонении законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении, выносится на «час голосования». При голосовании по вопросу об отклонении законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении, допускаются выступления представителей фракций по мотивам голосования, при этом под мотивами голосования понимается обоснование необходимости принятия или отклонения законопроекта.

4. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит. В случае если палата не приняла постановление Государственной Думы об отклонении законопроекта, принятого или одобренного в первом чтении,

ответственный комитет продолжает работу по подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении в порядке, предусмотренном ранее принятым по нему постановлением Государственной Думы. В этом случае Государственная Дума может своим поручением установить ответственному комитету срок для подготовки законопроекта ко второму чтению. Такое поручение принимается и оформляется в соответствии со статьей 60 настоящего Регламента. В этом же случае Государственная Дума может своим решением, принятым большинством голосов от общего числа депутатов палаты, назначить другой ответственный комитет и установить срок подготовки данного законопроекта к рассмотрению во втором чтении. Указанное решение оформляется постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования.

Статья 124

1. Принятый или одобренный во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении.

2. По завершении этой работы законопроект вместе с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в проект порядка работы Государственной Думы.

Статья 125

1. Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. В случае, если в процессе второго чтения в законопроект были внесены изменения, Совет Государственной Думы направляет текст законопроекта и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы.

2. Рассмотрение законопроекта в третьем чтении начинается с доклада представителя ответственного комитета продолжительностью до трех минут. В докладе продолжительностью до трех минут представитель ответственного комитета сообщает о подготовке законопроекта к рассмотрению в третьем чтении, после чего председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии федерального закона или об одобрении федерального конституционного закона. Перед голосованием допускаются выступления представителей фракций по мотивам голосования, при этом под мотивами голосования понимается обоснование необходимости принятия или одобрения либо отклонения закона.

3. Если законопроект не принят или не одобрен Государственной Думой в качестве закона, он считается отклоненным. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования.

4. В исключительных случаях по требованию фракций, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий

обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Статья 126

1. Решения о принятии федерального закона, об одобрении федерального конституционного закона оформляются соответствующими постановлениями Государственной Думы.

2. Одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы с соответствующими постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний Государственной Думы, заключениями Правительства Российской Федерации и другими необходимыми материалами оформляются ответственным комитетом совместно с Аппаратом Государственной Думы и в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации.

**Комментарии к методическим рекомендациям
по юридико-техническому оформлению законопроектов
(разработаны Аппаратом ГД ФС РФ, 2013)**

СТРУКТУРА ЗАКОНОПРОЕКТА

1. Наименование законопроекта

Наименование законопроекта отражает его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчетом, чтобы исполнители могли по наименованию законодательного акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро отыскать.

Законодательные акты со сложными и неоправданно длинными наименованиями загромождают законодательство, затрудняют систематизацию и понимание законодательных актов. Особенно они неудобны при ссылках на них в других нормативных правовых актах, актах применения права, документах, статьях и т.д.

КОММЕНТАРИЙ

Наименование законопроекта печатается с прописной буквы по центру страницы полужирным шрифтом.

Следует избегать громоздких наименований, таких, например, как наименование Закона Российской Федерации от 24 июня 1992 года № 3119-1 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс РСФСР, Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, Регламент Верховного Совета РСФСР, законы РСФСР «О Еврейской автономной области», «О выборах народных депутатов РСФСР», «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О земельной реформе», «О банках и банковской деятельности в РСФСР», «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», «О собственности в РСФСР», «О предприятиях и предпринимательской деятельности», «О государственной налоговой службе РСФСР», «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами», «О местном самоуправлении в РСФСР», "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР", "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР", «О государственной пошлине»; Законы Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», «О товарных биржах и биржевой торговле».

При ссылках на закон с таким наименованием, безусловно, возникнут определенные трудности. Перечислять в наименовании закона все изменяемые им законодательные акты нет необходимости. Для облегчения восприятия наименования в нем либо должна быть определена тематика вносимых

изменений, как это сделано, например, в Федеральном законе от 29 декабря 2010 года № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения, либо указано, в связи с чем вносятся изменения в законодательные акты: Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия»».

Конкретизация наименования законопроекта о внесении изменений возможна только в том случае, если изменения вносятся не более чем в два законодательных акта (по аналогии с пунктом 56 настоящих Методических рекомендаций), например, так, как это сделано в Федеральном законе 8 декабря 2010 года № 347-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об уничтожении химического оружия” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Исключением могут являться достаточно громоздкие наименования некоторых законопроектов о ратификации международных договоров, поскольку наименование международного договора должно быть полностью идентично наименованию этого международного договора в подписанном оригинале (см. пункт 10 настоящих Методических рекомендаций).

Кроме того, следует избегать наименований, которые правоприменителем могут быть истолкованы неоднозначно, например таких, как наименование Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 174-ФЗ «О государственной регистрации выпусков акций, размещенных до вступления в силу Федерального закона “О рынке ценных бумаг” без государственной регистрации».

2. Преамбула

Преамбула (введение) – самостоятельная часть законопроекта, которая определяет его цели и задачи, но не является обязательной.

Преамбула:

не содержит самостоятельных нормативных предписаний;

не делится на статьи;

не содержит ссылок на другие законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу и изменению в связи с изданием законодательного акта;

не содержит легальных дефиниций;

не формулирует предмет регулирования законопроекта;

не нумеруется.

Преамбула предваряет текст законопроекта.

Структурные единицы законопроекта не могут иметь преамбулу.

КОММЕНТАРИЙ

В подавляющем большинстве законодательных актов преамбула отсутствует, а цели и задачи принятия того или иного законодательного акта сформулированы в пояснительной записке к нему.

Анализ показывает, что в принятых в последнее время законодательных актах, устанавливающих новое правовое регулирование, цели и задачи их

принятия формулируются в соответствующих главах и статьях законодательных актов. Так, например, Лесной и Градостроительный кодексы Российской Федерации начинаются главами «Общие положения», которые содержат статьи об основных понятиях, используемых в указанных кодексах, о принципах соответствующего законодательства, об участниках правоотношений и т.п. В качестве примеров можно привести и другие законодательные акты: Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах», Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», Федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», в которых определены цели их принятия, предмет регулирования, сфера применения, основные понятия, употребляемые в данных законодательных актах. Подобные примеры не являются исключением.

Существующие в законодательных актах преамбулы подразделяются на абзацы, частей в преамбулах нет.

Обращаем внимание на то, что преамбула в случае ее наличия должна предварять текст законодательного акта, но не его структурной единицы. К сожалению, есть примеры, когда структурные единицы законодательного акта имели преамбулу. Так, в Законе Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» преамбула предваряла раздел IV «Пенсионное обеспечение граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы» и, кроме того, содержала правовые предписания. Определенные сложности возникли при необходимости ее правовой корректировки. Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 179-ФЗ структура преамбулы была изменена путем деления ее на части, изменения были внесены в «часть первую преамбулы» раздела IV, что является некорректным. Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 112-ФЗ преамбула раздела IV была признана утратившей силу.

Поскольку в преамбуле отсутствуют нормативные предписания и дефиниции, полагаем, что от наличия в тексте законопроектов преамбулы следует полностью отказаться. Преамбула должна остаться структурной единицей только такого законодательного акта, как Конституция Российской Федерации.

3. Деление законопроекта на структурные единицы

Деление законопроекта на структурные единицы упрощает пользование им, улучшает его внутреннее построение и систематизацию, облегчает осуществление ссылок, помогает быстро ориентироваться в нормативном материале.

Употребляются следующие структурные единицы законодательных актов по нисходящей:

- раздел;
- глава;
- статья.

Вводить структурную единицу «раздел», если в законопроекте нет глав, не следует.

Возможно деление крупных систематизированных законопроектов (например, проектов кодексов) на части, разделов на подразделы, глав на параграфы.

КОММЕНТАРИЙ

Встречаются законопроекты с делением текста на разделы, которые, в свою очередь, разделены на главы, а главы – на статьи. Но такое деление имеется не по всему тексту законопроекта. Например, раздел III на главы не разделен:

РАЗДЕЛ I

Глава 1
Статьи 1-4
Глава 2
Статьи 5-9

РАЗДЕЛ II

Глава 3
Статьи 10-12
Глава 4
Статьи 13-19
Глава 5
Статьи 20-21

РАЗДЕЛ III

Статьи 22-25

В такой ситуации необходимо либо дополнить раздел III главой с соответствующим наименованием, либо снять деление текста на разделы, оставив только деление его на главы. Таким образом, вместо раздела III статьи 22-25 будет предвять глава 6.

В случаях, когда текст законопроекта небольшой (всего несколько статей), дабы не создавать ситуацию, когда глава 1 называется «Общие положения», наименование главы 2 повторяет наименование самого законопроекта, а глава 3 называется «Заключительные положения», имеет смысл вообще не делить текст законопроекта на главы, оставив только деление его на статьи.

4. Часть как структурная единица законопроекта

Часть законопроекта:
обозначается словами:

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ;
ЧАСТЬ ВТОРАЯ

может иметь наименование:

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

либо обозначаться (в кодексах) следующим образом:

ОБЩАЯ ЧАСТЬ; ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Обозначение и наименование части законопроекта печатаются прописными буквами по центру страницы одно под другим.

Наименование части законопроекта печатается полужирным шрифтом.

5. Раздел как структурная единица законопроекта

Раздел:

имеет порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами;

имеет наименование.

Обозначение и наименование раздела печатаются прописными буквами по центру страницы одно под другим.

Наименование раздела печатается полужирным шрифтом.

Пример:

РАЗДЕЛ I ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ДРУГИЕ ВЕЩНЫЕ ПРАВА

КОММЕНТАРИЙ

В случае если раздел имеет более длинное наименование или наименование, состоящее из нескольких предложений, то обозначение и наименование раздела оформляются следующим образом:

РАЗДЕЛ I ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОРГАНИЗАЦИИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА И ОБЪЕКТАМ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА. УПРАВЛЕНИЕ ПЕРЕВОЗОЧНЫМ ПРОЦЕССОМ

6. Подраздел как структурная единица законопроекта

Подраздел:

имеет порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами;

имеет наименование.

Обозначение подраздела печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование подраздела печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера подраздела, после которого ставится точка.

Пример:

Подраздел I. Общие положения об обязательствах

КОММЕНТАРИЙ

В случае если подраздел имеет более длинное наименование или наименование, состоящее из нескольких предложений, то обозначение и наименование подраздела оформляются следующим образом:

Подраздел I. Основные требования к организации железнодорожного транспорта и объектам железнодорожного транспорта. Управление перевозочным процессом

7. Глава как структурная единица законопроекта

Глава:

нумеруется арабскими цифрами;
имеет наименование.

Обозначение главы печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование главы печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера главы, после которого ставится точка.

Пример:

Глава 5. Права, обязанности и ответственность в области пожарной безопасности

КОММЕНТАРИЙ

В случае если глава имеет более длинное наименование или наименование, состоящее из нескольких предложений, то обозначение и наименование главы оформляются следующим образом:

Глава 5. Основные требования к организации железнодорожного транспорта и объектам железнодорожного транспорта. Управление перевозочным процессом

8. Параграф как структурная единица законопроекта

Параграф:

обозначается знаком §;
имеет порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами;
имеет наименование.

Наименование параграфа печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера параграфа, после которого ставится точка.

Пример:

§ 1. Хозяйственные товарищества и общества

КОММЕНТАРИЙ

В случае если параграф имеет более длинное наименование или наименование, состоящее из нескольких предложений, то обозначение и наименование параграфа оформляются следующим образом:

§ 1. Основные требования к организации железнодорожного транспорта и объектам железнодорожного транспорта. Управление перевозочным процессом

9. Статья как структурная единица законопроекта, устанавливающего новое правовое регулирование

Статья законопроекта:
является его основной структурной единицей;
имеет порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами;
имеет наименование, но в исключительных случаях может его не иметь.

Примеры:

Статья 33. Сертификация

1. (часть 1)
2. (часть 2)

или

Статья 33

1. (часть 1)
2. (часть 2)

Обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование статьи печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера статьи, после которого ставится точка.

Если статья не имеет наименования, то точка после номера статьи не ставится и обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа полужирным шрифтом.

Статья подразделяется на части.

Части статьи обозначаются арабской цифрой с точкой.

Части статей подразделяются на пункты, обозначаемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой.

Пункты подразделяются на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой.

Примеры:

Статья 33. Сертификация

1. (часть 1)

- 2.: (абзац первый части 2)
- 1); (пункт 1 части 2)
- 2); (пункт 2 части 2)
- а); (подпункт «а» пункта 2 части 2)
- б) (подпункт «б» пункта 2 части 2)

или

Статья 33

- 1. (часть 1)
- 2.: (абзац первый части 2)
- 1); (пункт 1 части 2)
- 2); (пункт 2 части 2)
- а); (подпункт «а» пункта 2 части 2)
- б) (подпункт «б» пункта 2 части 2)

В исключительных случаях части, пункты и подпункты статьи могут подразделяться на абзацы (не более пяти). Ограничение количества возможных абзацев не распространяется на статьи, содержащие перечни основных понятий, используемых в законопроекте.

Деление частей в статье либо частей в разных статьях одного законопроекта и на пункты, и на абзацы, которые в тексте частей будут следовать после двоеточия, не допускается.

Деление пунктов в частях статьи либо в разных статьях одного законопроекта и на подпункты, и на абзацы, которые в тексте пункта будут следовать после двоеточия, не допускается.

Пример:

Статья 1. Порядок рассмотрения требований кредиторов

- 1. При наличии возражений относительно требований кредиторов арбитражный суд проверяет обоснованность требований. (часть 1)
- 2. Требования кредиторов рассматриваются в заседании арбитражного суда.
По результатам рассмотрения выносится определение о включении или об отказе во включении указанных требований в реестр требований кредитора. (часть 2)
- 3. Федеральный арбитражный суд действует в составе:
 - (абзац первый части 3)
 - 1) президиума; (пункт 1 части 3)
 - 2) судебной коллегии: (абзац первый пункта 2 части 3)
 - а) по рассмотрению споров, возникающих из гражданских правоотношений; (подпункт «а» пункта 2 части 3)
 - б) по рассмотрению споров, возникающих из административных

правоотношений.

(подпункт «б» пункта 2 части 3)

КОММЕНТАРИЙ

В случае если статья имеет длинное наименование или наименование, состоящее из нескольких предложений, то обозначение и наименование статьи оформляются следующим образом:

Статья 2. Основные требования к организации железнодорожного транспорта и объектам железнодорожного транспорта. Управление перевозочным процессом

При проведении юридико-технической экспертизы законопроектов, устанавливающих новое правовое регулирование, основное внимание уделяется структурированию статей.

Прежде всего объем статьи законопроекта не должен затруднять восприятие ее содержания.

Каждая структурная единица статьи должна иметь только ей свойственное обозначение. Необходимость в закреплении такого обозначения возникла из-за того, что в российском законодательстве одновременно существует множество вариантов структурного построения статей, то есть наблюдается так называемый структурный разнобой. Например, в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» статьи подразделяются на части, которые не имеют обозначений и подразделяются, в свою очередь, на пункты, обозначенные арабскими цифрами со скобкой, и подпункты, обозначенные строчными буквами русского алфавита со скобкой. В Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» статьи также подразделяются на части, не имеющие обозначений, но в статье 13 этого федерального закона первоначально, до внесения в него изменений структурные единицы части статьи обозначались строчными буквами русского алфавита («а», «б» и т.д.) и определялись как пункты.

В Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» статьи подразделяются на пункты, обозначенные арабскими цифрами с точкой, а пункты статьи подразделяются на подпункты, обозначенные арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой.

В ряде законодательных актов в статьях, разделенных на пункты, имеются подпункты, обозначенные цифрами со скобкой, и «подпункты подпунктов», обозначенные буквами со скобкой. Так, в статье 15 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» дается следующая ссылка: «... в подпунктах «а»-«ж» и «и» подпункта 1 пункта 1 статьи 2...».

Существуют законодательные акты, в которых одновременно содержатся статьи, разделенные на части, и статьи, разделенные на пункты, как, например, в Федеральном законе от 29 ноября 2001 года № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», Федеральном законе от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации». В Федеральном законе от 22

апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» некоторые статьи делятся на части, не имеющие обозначений, которые, в свою очередь, делятся на пункты, обозначенные арабскими цифрами со скобкой, а другие статьи делятся на пункты, обозначенные арабскими цифрами с точкой, имеющие подпункты, обозначенные арабскими цифрами со скобкой.

При внесении изменений в недостаточно четко структурированные законодательные акты, а также при ссылках на такие законодательные акты неоднородность структурных единиц увеличивается, поскольку изменения вносятся то в часть, то в пункт статьи и ссылки даются то на часть, то на пункт статьи, при этом не всегда возможно с уверенностью определить, о какой конкретно структурной единице идет речь.

В настоящее время к структуре статей законопроектов, устанавливающих новое правовое регулирование, в обязательном порядке предъявляются следующие требования:

статьи законопроекта подразделяются на части, обозначаемые арабской цифрой с точкой;

части статьи подразделяются на пункты, которые следуют после двоеточия и нумеруются арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой (при этом структурная единица, начинающаяся арабской цифрой с точкой и заканчивающаяся двоеточием, именуется «абзацем первым части...»);

пункты части статьи подразделяются на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой (при этом структурная единица, начинающаяся арабской цифрой с закрывающей круглой скобкой и заканчивающаяся двоеточием, именуется «абзацем первым пункта...»).

Часть статьи должна строиться таким образом, чтобы она состояла из одного абзаца, начинающегося с прописной буквы. Это необходимо для максимального унифицирования структуры статей законодательного акта, сокращения количества таких структурных единиц статьи, как абзацы. Однако части статей некоторых законодательных актов в обязательном порядке разбиваются на два абзаца. Например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях:

Статья 17.12. Незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов

1. Незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов –

влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей с конфискацией форменной одежды, знаков различия, символики государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов.

2. Те же действия, совершенные лицом, имеющим специальное разрешение (лицензию) на осуществление частной детективной или охранной деятельности, в связи с осуществлением этой деятельности, -

влекут наложение административного штрафа в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией форменной

одежды, знаков различия, символики государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов.

Деление частей статьи на два абзаца существует и в Уголовном кодексе Российской Федерации:

Статья 107. Убийство, совершенное в состоянии аффекта

1. Убийство, совершенное в состоянии внезапно возникшего сильного душевного волнения (аффекта), вызванного насилием, издевательством или тяжким оскорблением со стороны потерпевшего либо иными противоправными или аморальными действиями (бездействием) потерпевшего, а равно длительной психотравмирующей ситуацией, возникшей в связи с систематическим противоправным или аморальным поведением потерпевшего, –

наказывается ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.

2. Убийство двух или более лиц, совершенное в состоянии аффекта, –
наказывается лишением свободы на срок до пяти лет.

Нумерация правовых позиций арабскими цифрами с точкой в рамках одной статьи, объединенной общим наименованием, никак не разрывает их. Законодатель таким образом акцентирует на них внимание, дает возможность корректно признавать правовые положения утратившими силу, вносить изменения и дополнения, корректно ссылаться на них, исключая возможность неверного их подсчета.

Абзацы не имеют обозначений, поэтому дополнение новыми абзацами или признание каких-то из них утратившими силу связано со значительными затруднениями юридико-технического характера, а также с затруднениями при составлении текущих редакций законодательного акта и при его применении.

Примером может послужить Федеральный закон от 6 июня 2003 года № 65-ФЗ, в котором предлагалось внести следующие изменения в пункт 2 статьи 7 Федерального закона от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ: абзац пятый исключить, а абзац девятый изложить в новой редакции. Как оказалось впоследствии, желание законодателя было следующим: абзац пятый должен был утратить силу, а в новой редакции надлежало изложить абзац десятый. Но при подготовке текста законопроекта было принято ошибочное решение о том, что если абзац пятый исключается, то абзац десятый автоматически становится абзацем девятым и, следовательно, именно абзац девятый (а не абзац десятый, что было бы единственно правильным) следует изложить в новой редакции. Результатом подобных юридически некорректных действий стало то, что исчез нужный абзац, и появились два взаимодублирующих абзаца.

В случае если статья состоит из одной части, то часть не обозначается. Если же подобная статья содержит абзацы, идущие после двоеточия через точку с запятой, то их следует нумеровать арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой и считать пунктами. Такие статьи рекомендуется оформлять следующим образом:

Статья 4. Принципы гражданской службы

Принципами гражданской службы являются:

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)

Статья, содержащая основные понятия или основные термины, используемые в законодательном акте, должна строиться следующим образом:

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

- 1) (пункт 1 статьи 2)
- 2) (пункт 2 статьи 2)
- 3) (пункт 3 статьи 2)
- 4) (пункт 4 статьи 2)
- 5) (пункт 5 статьи 2)

Наиболее приемлемым вариантом использования абзацев в тексте статьи считаем такой, когда часть делится на пункты, пункт делится на подпункты, а подпункт (при необходимости дальнейшего расширения) может делиться на абзацы, например:

Статья 33

1. (часть 1)
2. (абзац первый части 2)
 - 1) (пункт 1 части 2)
 - 2) (абзац первый пункта 2 части 2)
 - а) (абзац первый подпункта «а» пункта 2 части 2)
 - (абзац второй подпункта «а» пункта 2 части 2)
 - (абзац третий подпункта «а» пункта 2 части 2)
 - (абзац четвертый подпункта «а» пункта 2 части 2)
 - б) (подпункт «б» пункта 2 части 2)

Недопустимо деление последнего в статье пункта (или подпункта) на абзацы, начинающиеся с прописной буквы, например:

Статья 33

1. (часть 1)
2. (абзац первый части 2)

- 1); (пункт 1 части 2)
- 2) (пункт 2 части 2)

А-б-з-а-ц. Введение такого абзаца не допускается, так как будет неясно, к какой структурной единице он будет относиться (то ли абзац второй пункта 2 части 2, то ли абзац четвертый части 2 данной статьи).

или

Статья 33

- 1.: (абзац первый части 1)
- 1); (пункт 1 части 1)
- 2) (абзац первый пункта 2 части 1)
- а): (абзац первый подпункта «а» пункта 2 части 1)
-; (абзац второй подпункта «а» пункта 2 части 1)
-; (абзац третий подпункта «а» пункта 2 части 1)
- б) (подпункт «б» пункта 2 части 1)

А-б-з-а-ц. Введение такого абзаца не допускается, так как будет неясно, к какой структурной единице он будет относиться (то ли абзац второй подпункта «б» пункта 2 части 1, то ли абзац шестой пункта 2 части 1 данной статьи, то ли абзац восьмой части 1 данной статьи).

- 2. (часть 2)

Структура законодательных актов, оформленных не по правилам настоящих Методических рекомендаций, может иметь иные особенности, что следует учитывать как при оформлении ссылок на структурные единицы таких законодательных актов, так и при внесении изменений в структурные единицы указанных законодательных актов (см. пункты 105-107 настоящих Методических рекомендаций).

10. Оформление законопроектов о ратификации

Законопроекты о ратификации международных договоров Российской Федерации, не содержащие никаких других нормативных предписаний, оформляются следующим образом:

Пример:

О ратификации Конвенции
между Российской Федерацией и
об избежании двойного налогообложения

Ратифицировать Конвенцию между Российской Федерацией и об избежании двойного налогообложения, подписанную в 26 марта 1996 года.

Если законопроект о ратификации международных договоров Российской Федерации включает в себя ратификацию нескольких международных договоров или содержит положения о порядке вступления его в силу, то такой законопроект оформляется в соответствии с общими правилами, применяемыми для законопроектов, содержащих статьи без наименования.

Примеры:

О ратификации Конвенции
о и Протокола о

Статья 1

Ратифицировать Конвенцию о, подписанную в 2 марта 1989 года.

Статья 2

Ратифицировать Протокол о, подписанный в 2 марта 1989 года.

или

О ратификации Конвенции
между Российской Федерацией и
об избежании двойного налогообложения

Статья 1

Ратифицировать Конвенцию между Российской Федерацией и об избежании двойного налогообложения, подписанную в 26 марта 1996 года.

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Наименование международного договора Российской Федерации в законопроекте о ратификации должно быть полностью идентично наименованию этого международного договора в подписанном оригинале. Внесение каких-либо изменений не допускается.

КОММЕНТАРИЙ

Обращаем внимание, что оговорки и заявления, включаемые в текст федеральных законов о ратификации, должны заключаться в кавычки и в обязательном порядке начинаться со слов «Российская Федерация».

Примеры:

Статья 1

Ратифицировать Европейскую конвенцию о, подписанную от имени Российской Федерации в 7 ноября 1996 года (далее – Конвенция), со следующими оговорками:

1) «Российская Федерация в соответствии со статьей 1 Конвенции оставляет за собой право отказать в выдаче:

а) если выдача лица

б) если имеются серьезные основания

2) «Российская Федерация в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 2 Конвенции

3) «Российская Федерация не несет ответственности по искам о возмещении

или

Статья 1

Ратифицировать Европейскую конвенцию о, подписанную от имени Российской Федерации в 7 ноября 1996 года (далее – Конвенция), со следующими оговорками:

1) «Российская Федерация в соответствии со статьей 1 Конвенции оставляет за собой право отказать в выдаче:

а) если выдача лица

б) если имеются серьезные основания

2) «Российская Федерация не несет ответственности по искам о возмещении

а также со следующими заявлениями:

1) «Российская Федерация исходит из того понимания, что положения статьи 3 Конвенции

2) «Российская Федерация исходит из того понимания, что законодательство Российской Федерации не содержит понятия “политические преступления”

11. Оформление законопроектов о внесении изменений в законодательные акты

Законопроекты о внесении изменений в законодательные акты, а также законопроекты, содержащие перечни законодательных актов, признаваемых утратившими силу, имеют особую структуру статьи. Такие законопроекты:

не имеют наименований статей;

делятся на пункты, нумеруемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой, или на абзацы, не имеющие обозначений.

Пункты могут делиться на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой.

Примеры:

Статья 1

Внести в Федеральный закон от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

- 1); (пункт 1)
- 2); (пункт 2)
- 3); (абзац первый пункта 3)
- а); (подпункт «а» пункта 3)
- б); (абзац первый подпункта «б» пункта 3)
-; (абзац второй подпункта «б» пункта 3)
-; (абзац третий подпункта «б» пункта 3)
-; (абзац четвертый подпункта «б» пункта 3)
-; (абзац пятый подпункта «б» пункта 3)
- 4); (пункт 4)

или

Статья 1

Внести в Федеральный закон от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

-; (абзац второй)
-; (абзац третий)
-; (абзац четвертый)
-; (абзац пятый)

или

Статья 1

Признать утратившими силу:

- 1); (пункт 1)
- 2); (пункт 2)
- 3); (пункт 3)
- 4); (пункт 4)
- 5); (пункт 5)
- 6); (пункт 6)

или

Статья 1

Признать утратившими силу:

-; (абзац второй)
-; (абзац третий)
-; (абзац четвертый)

КОММЕНТАРИЙ

Приведенные примеры показывают, что использование таких структурных единиц, как абзацы, в статьях законодательных актов о внесении изменений или статьях, содержащих перечни законодательных актов (их структурных единиц), подлежащих признанию утратившими силу, вполне допустимо, и зачастую без них обойтись невозможно. Это не приводит к неразрешимым проблемам потому, что внесение изменений в указанные акты, как правило, не допускается. Кроме того, статьи таких актов сами по себе ничего не регулируют, а лишь корректируют базовые законодательные акты, которые и осуществляют правовое регулирование того или иного вида правоотношений и в статьях которых важна нумерация либо иное обозначение структурных единиц. Тем не менее, в статьях законодательных актов о внесении изменений или статьях, содержащих перечни законодательных актов (их структурных единиц), подлежащих признанию утратившими силу, было бы более корректным нумеровать или обозначать их структурные единицы.

12. Нумерация структурных единиц законопроектов

Нумерация статей, глав, разделов и других структурных единиц законопроекта должна быть сквозной. Недопустима, например, отдельная нумерация статей каждой главы или отдельная нумерация глав каждого раздела.

Недопустимо изменять нумерацию частей, разделов, глав, статей законодательного акта при внесении в него изменений и признании утратившими силу структурных единиц законодательного акта.

Недопустимо изменять нумерацию частей статей, пунктов и буквенное обозначение подпунктов частей статей законодательного акта при внесении в него изменений и признании утратившими силу структурных единиц статьи законодательного акта.

Если дополнения вносятся в конец законодательного акта, то необходимо продолжать имеющуюся нумерацию частей, разделов, глав, статей (например, последней была глава 5 – дополнить главой 6; последней была статья 7 – дополнить статьей 8).

Если дополнения вносятся в конец структурной единицы статьи, то также необходимо продолжать имеющуюся нумерацию (например, в статье последней частью была часть 3 – дополнить частью 4; в части последним пунктом был пункт 3 – дополнить пунктом 4 и т.д.).

Если законодательный акт дополняется новыми структурными единицами, то их необходимо обозначать дополнительно цифрами, помещаемыми над основными цифровыми или буквенными обозначениями (например, глава 5.1, статья 7.2, часть 2.1, пункт 3.3, подпункт «б.1»).

Пример:

Статья 2

Внести в Федеральный закон от № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

- 1) дополнить статьей 15.1 следующего содержания:

«Статья 15.1.»

1.
2.»;

2) в статье 16:

часть 2 дополнить пунктом 2.1 следующего содержания:

«2.1)»;

пункт 3 части 4 дополнить подпунктом «б.2» следующего содержания:

«б.2)».

КОММЕНТАРИЙ

Нумерация структурных единиц в законодательном акте должна быть сквозной, и в целях сохранения целостности структуры законодательного акта ее изменение недопустимо. Из этого положения вытекает требование о запрете так называемого пересчета нумерованных структурных единиц законодательного акта, то есть указания их количества с учетом внесения соответствующих изменений в статью законодательного акта.

Случаи попыток пересчитать (перенумеровать) главы или статьи законодательного акта достаточно редки, но пересчет нумерованных структурных единиц статьи законодательного акта – довольно часто встречающееся явление.

При признании статьи или главы законодательного акта утратившей силу место этой статьи или главы в структуре законодательного акта сохраняется, а в текущей редакции законодательного акта делается, например, следующая запись:

«Статья 6. (Утратила силу на основании Федерального закона от № – Собрание законодательства Российской Федерации,, №, ст.)».

При признании структурной единицы статьи законодательного акта утратившей силу ее место в структуре статьи сохраняется, а в текущей редакции законодательного акта делается, например, следующая запись:

«6. (Часть 6 утратила силу на основании Федерального закона от № – Собрание законодательства Российской Федерации,, №, ст.)».

При дополнении законодательного акта новыми статьей, главой или разделом употребляется принятое для этой структурной единицы обозначение с дополнительными цифрами, помещаемыми над основными цифровыми обозначениями.

При дополнении статьи законодательного акта новой структурной единицей употребляется принятое для этой структурной единицы обозначение с дополнительными цифрами, помещаемыми над основными цифровыми или буквенными обозначениями.

Такая практика внесения изменений необходима во избежание путаницы и ошибок в правоприменении.

При дополнении законодательного акта новой статьей, иной структурной единицей, которые помещаются между уже имеющимися, следует обращать внимание на существующие в законодательном акте ссылки и при необходимости их корректировать. Например, в федеральном законе имеется ссылка: «...регулируются в соответствии со статьями 9-12 настоящего

Федерального закона». Этот федеральный закон дополняется новой статьей 10.1. Автоматически содержание статьи 10.1 попадает в указанный ряд («со статьями 9-12»). Если законодатель этого не желает, то следует в обязательном порядке изменить подобную ссылку, с тем чтобы она выглядела следующим образом: «...регулируются в соответствии со статьями 9, 10, 11 и 12 настоящего Федерального закона».

Часто на конкретные структурные единицы законодательного акта имеются ссылки в других законодательных актах, постановлениях Правительства Российской Федерации, ведомственных нормативных актах. Нередко положениями конкретной структурной единицы устанавливается правовая норма о предоставлении определенных мер социальной поддержки, пособий и так далее различным категориям граждан, организациям. Перенумерование и пересчет структурных единиц законодательного акта в случае, если в иных законодательных или подзаконных актах имелись ссылки на конкретную перенумерованную структурную единицу, могут повлечь за собой по техническим причинам такое изменение правового содержания ссылки, которое не было предусмотрено. Кроме того, представляется нереальным процесс приведения всего массива законодательства в соответствие с произведенным пересчетом структурных единиц законодательного акта.

При дополнении законодательного акта новой структурной единицей следует убедиться в том, что в результате такого дополнения не образуются «двойные» (по номеру или по букве, которыми они обозначены) структурные единицы. Например, в статье 35 Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе» длительное время существовали два пункта «л», дополненные разными федеральными законами.

Очень сложно отследить и такую ситуацию, когда внесение изменений в законодательный акт было произведено, но на момент нового внесения изменений в силу еще не вступило. Новое внесение изменений (без учета ранее произведенных изменений), как и в предыдущем случае, ведет к возможности возникновения «двойных» структурных единиц. Таким образом появилось два пункта 7 в статье 41 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» и два пункта 6 в статье 14 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Значительные трудности с внесением изменений в структурные единицы законодательных актов, устанавливающих новое правовое регулирование, возникают, если в структуре статьи есть абзацы. Такие структурные единицы статьи, как абзацы, не имеют обозначений, поэтому дополнение статьи новыми абзацами между уже имеющимися представляет значительную сложность с точки зрения необходимости сохранить первоначальную структуру статьи.

Например, если законодательный акт оформлен без учета правил, содержащихся в настоящих Методических рекомендациях, и статьи в нем подразделяются на части, не имеющие обозначений, или содержат абзацы, то при дополнении статьи новыми частью или абзацем, помещаемыми между уже имеющимися, приходится допускать пересчет последующих частей или абзацев.

Однако при признании утратившими силу не имеющих обозначений частей в статьях или абзацев пересчет оставшихся структурных единиц статьи не производится, несмотря на то, что данный законодательный акт был оформлен не по правилам настоящих Методических рекомендаций.

13. Оформление статей о вступлении в силу

В статьях о вступлении в силу законопроектов должно употребляться понятие «вступление в силу».

Статья о порядке вступления в силу вводится в законопроектах в случае, если необходимо установить особый порядок вступления в силу данного законодательного акта, отличный от определенного Федеральным законом от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Примеры:

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования.

или

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2005 года.

или

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

КОММЕНТАРИЙ

В статье 6 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» определено, что федеральные конституционные законы, федеральные законы и акты палат Федерального Собрания вступают в силу «по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу».

Статья о порядке вступления в силу должна присутствовать только в тех законопроектах, которые устанавливают иной, отличный от общего порядок вступления их в силу. Другими словами, если статья о порядке вступления в силу отсутствует, это означает, что закон вступит в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Укорачивать десятидневный срок между днем официального опубликования и днем вступления в силу законодательного акта без необходимости не следует. Однако существуют случаи, когда без введения статьи о вступлении законодательного акта в силу со дня его официального опубликования обойтись невозможно.

Например, возникла необходимость в Федеральном законе от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» отсрочить признание утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации, для чего следовало заменить дату 1 марта 2013 года датой 1 марта 2015 года. Однако федеральный закон о внесении соответствующих изменений был принят Государственной Думой только 19 февраля 2013 года, одобрен Советом Федерации 20 февраля 2013 года и подписан Президентом Российской Федерации 25 февраля 2013 года. Этот федеральный закон был официально опубликован 25 февраля 2013 года.

Если бы в федеральном законе о внесении указанных изменений отсутствовала статья о вступлении его в силу со дня официального опубликования, был бы применен обычный порядок (по истечении десяти дней после дня официального опубликования) и днем вступления его в силу стала бы дата 8 марта 2013 года. Иными словами, внести необходимое изменение стало бы невозможно.

Практика показывает, что отсутствие законодательно закрепленных формулировок вступления законодательных актов в силу приводит к разночтениям в определении точного срока вступления их в силу. Встречаются самые разные формулировки, например: «через тридцать дней со дня его официального опубликования», «через тридцать дней после дня его официального опубликования», «по истечении тридцати дней со дня его официального опубликования», «по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования». Срок вступления в силу при этом различен, поскольку при употреблении формулировки «со дня его официального опубликования» срок начинает исчисляться непосредственно со дня такого опубликования, в то время как при употреблении формулировки «после дня его официального опубликования» срок начинает исчисляться со дня, следующего за днем его официального опубликования.

При определении срока вступления в силу следует избегать таких формулировок, как «по истечении месяца после дня официального опубликования» или «по истечении трех месяцев после дня официального опубликования», в связи с которыми возникают вопросы о точном исчислении сроков вступления в силу (месяцы включают в себя разное количество дней; это может быть как тридцать дней, так и тридцать один день и двадцать восемь дней). Особо следует отметить, что нормы отраслевого законодательства о порядке исчисления сроков (например, статьи 190-194 Гражданского кодекса Российской Федерации) не распространяются на порядок исчисления сроков вступления в силу законодательных актов.

Во избежание возможных расхождений в толковании нормы о вступлении в силу законодательного акта рекомендуем применять формулировку (по аналогии с формулировкой статьи 6 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»), в которой расчет производится в днях: «по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования» или «по истечении тридцати одного дня после дня его официального опубликования», другими словами, «вступает в силу по истечении... дней после дня его официального опубликования».

В случае если предполагается, что законодательный акт должен вступить в силу через значительный промежуток времени после дня его официального опубликования, рекомендуется использовать указание на конкретный день вступления в силу.

При необходимости вступления в силу законодательного акта с определенного дня применяется формулировка «вступает в силу с 1 января 2008 года» или «вступает в силу с 15 июля 2008 года».

Период между днем официального опубликования и днем вступления в силу законодательного акта не должен быть слишком длительным, иначе могут возникнуть трудноразрешимые проблемы. Например, Федеральным законом от 23 июня 2003 года № 76-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц”» внесены существенные изменения в Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц», однако эти изменения, среди которых было изменение именованя Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц», должны были вступить в силу только с 1 января 2004 года.

В октябре 2003 года возникла необходимость внести очередные изменения в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц», которые, как предполагалось, также должны были вступить в силу с 1 января 2004 года. Возник вопрос, в федеральный закон с каким наименованием эти изменения вносить? Новое наименование федерального закона нельзя было употребить, так как не вступил в силу федеральный закон, внесший такое изменение. Старое наименование тоже нельзя было употребить, поскольку с 1 января 2004 года наименование законодательного акта должно было измениться. Некорректно выбранный срок вступления в силу указанных федеральных законов повлек за собой вынужденное нарушение правил юридико-технического оформления законопроектов.

Положения о порядке вступления в силу законодательного акта должны быть предельно четкими и ясными для правоприменителей. Полная определенность должна быть в том, какая структурная единица законодательного акта должна вступить в силу и в какой конкретно день это должно произойти.

Крайне нежелательной является ситуация, когда определение срока вступления в силу законодательного акта или его структурных единиц ставится в зависимость от вступления в силу других (еще не принятых) законодательных актов. Тем более нельзя допускать, чтобы вступление в силу федерального закона ставилось в зависимость от внесения соответствующих изменений в федеральный конституционный закон. Нет никакой гарантии, что такой законодательный акт в обязательном порядке будет одобрен.

Особой неопределенностью отличается норма о сроке вступления законодательного акта в силу, если она формулируется следующим образом: «..статьи 17, 26 и 29 настоящего Федерального закона вступают в силу после вступления в силу федеральных законов о внесении вытекающих из требований настоящего Федерального закона изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Подобные неконкретные условия предоставляют правоприменителю возможность толковать данную норму, что неприемлемо: федеральный закон

принят, но неизвестно, когда некоторые его нормы вступят в силу и вступят ли вообще, так как непонятно, кто будет определять, вытекают из требований данного федерального закона или нет вносимые изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, а также достаточны ли они для вступления данного федерального закона в силу.

Недопустимы случаи, когда срок вступления в силу отдельных структурных единиц одного законодательного акта предполагается определить в другом законодательном акте. Например, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который должен был вступить в силу с 1 января 2006 года, определено, что порядок вступления в силу пункта 8 части 1 статьи 15 и пункта 9 части 1 статьи 16 будет установлен федеральным законом о порядке организации и деятельности муниципальной милиции, который пока не принят. Если законодательный акт не является специальным законодательным актом о порядке введения в действие другого законодательного акта, то он должен определять порядок вступления в силу только тех нормативных предписаний, которые содержатся в нем самом.

Срок вступления в силу законодательного акта (его структурных единиц) определяется конкретной датой, а не промежутком времени. Например, недопустимы такие формулировки, как «вступает в силу со дня официального опубликования, но не позднее 1 января 2009 года».

Если в статье о вступлении в силу предусматриваются какие-либо исключения для сроков вступления в силу отдельных структурных единиц законопроекта, необходимо так формировать текст законопроекта, чтобы была возможность точно вычленить эти структурные единицы. Например, не допускаются следующие формулировки:

«1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 июля 2007 года, за исключением статьи 5 настоящего Федерального закона.

2. Статья 5 настоящего Федерального закона в части оборота денатурата или денатурированной спиртосодержащей продукции вступает в силу с 1 января 2008 года».

Статью 5 такого законопроекта следует структурно оформить так, чтобы была возможность статью о вступлении в силу изложить, например, следующим образом:

«1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 июля 2007 года, за исключением частей 2 и 4 статьи 5 настоящего Федерального закона.

2. Части 2 и 4 статьи 5 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2008 года».

Более подробно правила вступления в силу законодательных актов и действия их во времени изложены в Кратких методических рекомендациях по проблемам формулирования и оформления статей законодательных актов о порядке вступления их в силу.

14. Употребление понятия «введение в действие»

Понятие «введение в действие» употребляется только по отношению к кодексам. Самостоятельный федеральный закон о введении в действие принимается только в отношении кодексов.

КОММЕНТАРИЙ

При оформлении статей о вступлении в силу федеральных законов необходимо обращать внимание на понятия, употребляемые в данных статьях.

В законопроектах употребляются как понятие «введение в действие», так и понятие «вступление в силу», причем иногда в одной статье встречаются оба понятия. Между тем в Федеральном законе от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» четко указано, что федеральные законы и федеральные конституционные законы вступают в силу.

Понятие «введение в действие» употребляется лишь в федеральных законах о введении в действие кодексов, потому что отдельный (самостоятельный) федеральный закон о введении в действие нужен только для кодексов. В остальных случаях порядок вступления в силу прописывается отдельной статьёй в самом законопроекте. При этом федеральные законы, которыми вносятся изменения в кодексы, и федеральные законы о введении в действие этих кодексов, так же как и другие федеральные законы, вступают в силу, а не вводятся в действие.

15. Примечания к статьям

Целесообразно избегать включения в законопроект примечаний к статьям, главам, разделам, частям или законопроекту в целом. Такого рода положения необходимо формулировать в качестве самостоятельных статей или включать непосредственно в текст той структурной единицы, к которой они относятся.

КОММЕНТАРИЙ

Статьи некоторых законодательных актов содержат примечания. Юридическая сила примечаний и статьи законодательного акта, к которой они относятся, одинакова.

Обозначение примечания печатается с прописной буквы полужирным шрифтом и располагается после текста статьи законодательного акта с абзацного отступа. После слова «Примечание» ставится точка. Текст примечания печатается в строку с обозначением примечания.

Слово «примечание» употребляется во множественном числе, если примечаний несколько. Обозначение примечаний печатается с прописной буквы полужирным шрифтом и располагается после текста статьи законодательного акта с абзацного отступа. После слова «Примечания» ставится двоеточие. Текст каждого примечания располагается после обозначения примечаний с абзацного отступа и обозначается арабской цифрой с точкой, означающей в данном случае порядковый номер примечания.

Примеры:

Примечание. Государственный регистрационный знак признается нестандартным и нечитаемым при несоответствии его требованиям государственного стандарта.

или

Примечания:

1. Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьёй, добровольно сдавшее наркотические средства, освобождается от уголовной ответственности.

2. Крупным размером в настоящей статье признается количество наркотического средства, превышающее размеры средней разовой дозы потребления в десять раз.

В случае если в статье имелось одно примечание, а возникла необходимость дополнить статью вторым примечанием (или вторым и третьим), то примечания следует переизложить в новой редакции, для того чтобы были соблюдены правила их оформления.

При ссылках на примечания к статьям законодательного акта рекомендуется использовать следующую форму:

1. Под должностными лицами в настоящей статье понимаются лица, указанные в примечаниях 1-3 к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. Под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, в настоящей статье понимается лицо, указанное в примечании 1 к статье 201 Уголовного кодекса Российской Федерации.

При внесении изменений в примечания к статьям законодательного акта рекомендуется использовать следующие формы:

1) в статье 228:

а)

б) примечания 1 и 2 изложить в следующей редакции:

«1.»

2.»;

2) статью 229 дополнить примечанием 3 следующего содержания:

«3.»;

3) статью 230 дополнить примечанием 1.1 следующего содержания:

«1.1.»;

4) статью 234 дополнить примечаниями следующего содержания:

«Примечания:

1.»

2.»

3.»;

5) в примечании 2 к статье 236 слова «.....» исключить;

6) в статье 240:

- а) в примечании 1 слова «.....» заменить словами «.....»;
- б) в примечании 2 слова «.....» заменить словами «.....»;

7) примечание 3 к статье 242 признать утратившим силу.

При внесении изменений в уже имеющиеся примечания к статьям законодательного акта следует придерживаться тех вариантов оформления, которые были применены в данном законодательном акте ранее.

16. Приложения к законопроектам

Законопроекты могут иметь приложения, в которых помещаются различного рода перечни, таблицы, графики, тарифы, карты, образцы бланков, документов, схем и т.д.

Если к законопроекту имеется несколько приложений, то они нумеруются арабскими цифрами без указания знака №. При ссылках на приложения в тексте законопроекта знак № также не указывается.

Пример:

согласно приложению 4 к Федеральному закону

Юридическая сила приложений и законодательного акта, к которому они относятся, одинакова.

Обозначение приложения располагается в правом верхнем углу страницы после текста законопроекта без указания на регистрационный номер и дату подписания законодательного акта.

Примеры:

Приложение
к Федеральному закону «О»

или

Приложение 2
к Федеральному закону «О»

Наименование приложения располагается по центру страницы.

КОММЕНТАРИЙ

В приложения должны помещаться только те положения законодательного акта, которые невозможно изложить в стандартной форме статьи законодательного акта, но которые должны быть урегулированы на уровне законодательного акта.

В случаях, когда в приложение вносится несколько изменений или когда трудно определить, что конкретно подлежит изменению в приложении (строка, позиция или что-то иное), рекомендуется во избежание ошибок излагать приложение в новой редакции.

Пример:

35) приложение 9 изложить в следующей редакции:

«Приложение 9
к Федеральному закону “О”
(в редакции Федерального закона
“О внесении изменений
в Федеральный закон “О”)

(Наименование приложения)

(Текст приложения в новой редакции)».

В случаях, когда в приложении возможно корректно назвать, что именно подлежит изменению, рекомендуется применять следующую конструкцию:

35) в приложении 9 строку «Здравоохранение и спорт изложить в следующей редакции: «Здравоохранение и спорт	394 09	113 202 767,1»
	394 09	115 802 767,1»

или

35) в приложении 2 позицию «Здравоохранение и спорт изложить в следующей редакции: «Здравоохранение и спорт	394 09	113 202 767,1»
	394 09	115 802 767,1».

ПОРЯДОК УПОТРЕБЛЕНИЯ ССЫЛОК

17. Ссылки на статьи данного законопроекта и на другие законодательные акты

Ссылки в статьях на другие статьи, а также на ранее принятые законодательные акты применяются только в случае, если необходимо показать взаимную связь правовых норм или избежать повторов.

КОММЕНТАРИЙ

Ссылка делается для того, чтобы либо пояснить какое-то правовое положение, либо указать на взаимосвязь правовых положений.

В случае наличия в законодательном акте Российской Федерации ссылки на структурную единицу иного законодательного акта Российской Федерации (иной законодательный акт Российской Федерации, в том числе полностью изложенный в новой редакции) независимо от указанных в ссылке реквизитов применению подлежат положения этой структурной единицы законодательного акта Российской Федерации (законодательного акта

Российской Федерации) с учетом всех внесенных в нее (в него) изменений, которые вступили в силу на день возникновения необходимости применения указанных положений.

18. Употребление ссылок и действие законодательного акта

Ссылки можно делать только на вступившие в силу (введенные в действие) законодательные акты. Ссылки на утратившие силу законодательные акты и законопроекты недопустимы.

КОММЕНТАРИЙ

Иногда законопроекты принимаются пакетом, то есть принимаются одновременно законодательный акт, устанавливающий новое правовое регулирование, и законодательный акт, вносящий изменения в другие законодательные акты в связи с принятием законодательного акта, устанавливающего новое правовое регулирование. В таких случаях возможна ситуация, когда в законодательном акте, вносящем изменения в другие законодательные акты, возникает необходимость сослаться на законодательный акт, устанавливающий новое правовое регулирование. Однако сделать это корректно, указав его регистрационный номер и дату подписания (см. пункт 19 настоящих Методических рекомендаций), невозможно, поскольку законодательный акт, устанавливающий новое правовое регулирование, еще не имеет ни номера, ни даты. В этих случаях указывается только вид законодательного акта и его наименование, например: «...регулируются статьей 16 Федерального закона “(Наименование)”» или «...в соответствии с Федеральным законом “(Наименование)”».

19. Необходимые реквизиты, употребляемые при ссылках

При необходимости сделать ссылку в законопроекте на законодательный акт указываются следующие реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта, дата его подписания, регистрационный номер и наименование законодательного акта.

Примеры:

регулируются Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»

или

в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 20 августа 1993 года № 5664-1 «О введении в действие Закона Российской Федерации “О космической деятельности”»

При отсутствии номера законодательного акта указываются его вид, дата подписания и наименование законодательного акта.

Пример:

в соответствии с Законом РСФСР от 8 июля 1981 года «О судоустройстве РСФСР»

Вид конкретного законодательного акта указывается с прописной буквы.

КОММЕНТАРИЙ

При указании номера законодательного акта необходимо помнить, что цифра, находящаяся после дефиса, должна быть римской, а не арабской, например: № 345-I или № 1111-I.

20. Оформление неоднократных ссылок

При неоднократных ссылках на один и тот же законодательный акт при первом его упоминании применяется следующая форма:

Пример:

в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Федеральный закон «О политических партиях»)

КОММЕНТАРИЙ

Иногда по редакционным причинам при первом упоминании законодательного акта бывает невозможно сделать запись «(далее – Федеральный закон “О”)». В таких случаях запись «(далее – Федеральный закон “О”)» вообще не делается, а при всех последующих упоминаниях законодательного акта указываются дата его подписания и регистрационный номер.

Часто возникают ситуации, когда первая ссылка на законодательный акт с записью «(далее – Федеральный закон “О... “)» в процессе внесения изменений меняет свое месторасположение и переходит из одной структурной единицы законодательного акта в другую. Например, первая ссылка, расположенная в части 6 статьи 15 базового законодательного акта, при внесении изменений в базовый законодательный акт перемещается в часть 4 той же статьи, при последующем – в часть 2, а при последующем – в статью 12, что влечет постоянные множественные технические замены слов в тех структурных единицах базового законодательного акта, которые законодатель не планировал изменять.

В последнее время при проведении юридико-технической экспертизы законопроектов вопрос о способе оформления в тексте законодательного акта неоднократных ссылок на другой законодательный акт решается в каждом конкретном случае по-разному. Однако все чаще правило пункта 20 настоящих Методических рекомендаций не соблюдается и предпочтение отдается неоднократному указанию полных реквизитов законодательного акта, на который производятся ссылки.

21. Оформление ссылок на полностью изложенный в новой редакции законодательный акт

При ссылке на законодательный акт, который полностью был изложен в новой редакции, указываются его реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта и его наименование, а в скобках указываются вид законодательного акта, дата подписания и регистрационный номер законодательного акта, полностью изложившего данный законодательный акт в новой редакции.

Пример:

в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ)

КОММЕНТАРИЙ (внимание!)

В настоящее время имеются 14 законодательных актов, которые были полностью изложены в новой редакции:

- 1) Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»;
- 2) Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»;
- 3) Федеральный закон «О беженцах»;
- 4) Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»;
- 5) Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
- 6) Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей»;
- 7) Закон Российской Федерации «О недрах»;
- 8) Закон Российской Федерации «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации»;
- 9) Закон Российской Федерации «Об образовании» (утратит силу с 1 сентября 2013 года – см. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ);
- 10) Закон Российской Федерации «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»;
- 11) Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»;
- 12) Федеральный закон «О ветеранах»;
- 13) Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- 14) Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Положения пункта 21 настоящих Методических рекомендаций при законопроектной деятельности не применяются. Все ссылки на законодательные акты (независимо от того, были ли они полностью изложены

в новой редакции или нет) должны оформляться единым образом с указанием даты подписания законодательного акта, его регистрационного номера и наименования, без указания в скобках даты подписания и регистрационного номера законодательного акта, в котором была приведена новая редакция:

«...на основании статьи 10 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 “О занятости населения в Российской Федерации”...»;

«...в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”...»;

«...в соответствии с Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 “О защите прав потребителей”...»;

«...регулируется Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 “О недрах”...»;

«...Законом Российской Федерации от 19 июня 1992 года № 3085-1 “О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации”...»;

«...в соответствии со статьей 7 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 “Об образовании”...»;

«...на основании Закона Российской Федерации от 21 января 1993 года № 4328-1 “О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах”...»;

«...в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 “О вынужденных переселенцах”...»;

«...в соответствии с положениями Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”...»;

«...военнослужащим – ветеранам боевых действий, указанным в Федеральном законе от 12 января 1995 года № 5-ФЗ “О ветеранах”, предоставляется отпуск продолжительностью 15 суток...»;

«...Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции”...» .

Исключение составляет оформление ссылок только на три законодательных акта:

1) Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (поскольку ранее это был Закон РСФСР и он имеет нехарактерные для федеральных законов дату подписания и регистрационный номер – от 2 декабря 1990 года № 395-1);

2) Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (поскольку ранее это был Закон Российской Федерации и он имеет нехарактерные для федеральных законов дату подписания и регистрационный номер – от 17 января 1992 года № 2202-1);

3) Федеральный закон «О беженцах» (поскольку ранее это был Закон Российской Федерации и он имеет нехарактерные для федеральных законов дату подписания и регистрационный номер – от 19 февраля 1993 года № 4528-1).

Ссылки на указанные законодательные акты не должны содержать дату их подписания и регистрационный номер:

за исключением исполнительного производства, которое в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» не приостанавливается

или

осуществляется судом соответствующего субъекта Российской Федерации по заявлению прокурора данного субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»

или

в соответствии с Федеральным законом «О беженцах»

22. Оформление ссылок на Конституцию Российской Федерации

Ссылки на Конституцию Российской Федерации оформляются следующим образом:

Пример:

в соответствии с частью 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации

23. Оформление ссылок на кодексы Российской Федерации

При ссылке на кодекс дата подписания и регистрационный номер кодекса не указываются.

Примеры:

регулируются Уголовным кодексом Российской Федерации в порядке, установленном Таможенным кодексом Российской Федерации

в соответствии с частью второй Гражданского кодекса Российской Федерации

24. Оформление ссылок на конкретную статью кодекса, состоящего из нескольких частей

При ссылках на конкретную статью кодекса, состоящего из нескольких частей, номер части кодекса не указывается.

Примеры:

регулируются статьей 321 Налогового кодекса Российской Федерации в порядке, установленном статьей 20 Налогового кодекса Российской Федерации

в соответствии со статьей 924 Гражданского кодекса Российской Федерации

КОММЕНТАРИЙ

Из нескольких частей в настоящее время состоят Гражданский кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации.

Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации содержит статьи с 1 по 453, часть вторая – с 454 по 1109, часть третья – с 1110 по 1224, часть четвертая – с 1225 по 1551.

Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации содержит статьи с 1 по 142, часть вторая – с 143 по 398.

Нумерация статей является сквозной, и при ссылках на конкретную статью кодекса нет необходимости указывать часть, в которой она располагается.

Однако при внесении изменений в данные кодексы или признании утратившими силу некоторых их структурных единиц номер части обязательно указывается, поскольку в этих случаях необходимо привести источники официального опубликования, а у каждой части кодексов они разные, так как разные части указанных кодексов были приняты в разные годы.

25. Последовательность указания структурных единиц законодательного акта при ссылках

При необходимости дать ссылку не на весь законодательный акт, а только на его структурную единицу сначала указывается эта конкретная единица (начиная с наименьшей).

Пример:

регулируются пунктом 4 части 2 статьи 10 Федерального закона от
№ ... «О

26. Обозначение структурных единиц законодательного акта при ссылках

Обозначения разделов, глав, статей, частей, пунктов печатаются цифрами, обозначения подпунктов печатаются строчными буквами русского алфавита в кавычках.

Примеры:

подпункт «а.2» пункта 2 части 1 статьи 5
подпункт «в» пункта 1 части 2 статьи 5
глава 5
разделы III и IV

КОММЕНТАРИЙ

О ссылках на структурные единицы статей законодательных актов или внесении изменений в структурные единицы статей законодательных актов, принятых ранее и оформленных не в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями, см. три комментария к пункту 106.

27. Оформление ссылок на абзацы

Обозначения абзацев при ссылках на них указываются словами.

Примеры:

абзац второй части 1 статьи 1
в соответствии с абзацем первым части 1 статьи 1

При этом первым считается тот абзац, с которого начинается структурная единица, в составе которой он находится.

Пример:

Статья 33. Сертификация

- 1.: (абзац первый части 1)
- 1): (абзац первый пункта 1 части 1)
- а): (абзац первый подпункта «а» пункта 1 части 1)
-; (абзац второй подпункта «а» пункта 1 части 1)
-; (абзац третий подпункта «а» пункта 1 части 1)
- б): (подпункт «б» пункта 1 части 1)
- 2): (абзац первый пункта 2 части 1)
- а): (абзац первый подпункта «а» пункта 2 части 1)
-; (абзац второй подпункта «а» пункта 2 части 1)
-; (абзац третий подпункта «а» пункта 2 части 1)
- б): (подпункт «б» пункта 2 части 1)
- 2.: (часть 2)

КОММЕНТАРИЙ

Подсчет абзацев часто осуществляется неправильно. Такая на первый взгляд техническая ошибка подчас может привести к тому, что в процессе законопроектной деятельности воля законодателя будет оформлена неверно или правоприменитель, допустив такую ошибку, неправильно поймет волю законодателя.

28. Оформление ссылок на структурные единицы одного и того же законодательного акта

Ссылки на структурные единицы одного и того же законодательного акта оформляются следующим образом:

Примеры:

содержащиеся в главе 3 настоящего Федерального закона
в связи с положениями настоящей главы
содержащиеся в параграфе 2 настоящей главы

в соответствии с частью 1 статьи 5 настоящего Кодекса
в соответствии с частью 3.2 статьи 5 настоящего Федерального закона
в соответствии с пунктом 2.1 части 4 статьи 5 настоящего Федерального закона

в соответствии с подпунктом «а.1» пункта 2 части 3 статьи 5 настоящего Федерального закона

регулируется подпунктом «б» пункта 2 части 3 статьи 5 настоящего Федерального закона

в соответствии с пунктом 1 части 1 настоящей статьи

содержащиеся в части 2 настоящей статьи

в соответствии с настоящей статьей

в соответствии с настоящей частью

КОММЕНТАРИЙ

Ссылку в тексте законопроекта на структурную единицу этого же законопроекта необходимо продолжить словами «настоящего Федерального закона», «настоящей главы», «настоящей статьи», чтобы не возникло сомнений по поводу того, на что именно ссылается законодатель.

О порядке производства ссылок на структурные единицы законодательных актов, оформленных не в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями, смотри комментарии к пунктам 106 и 107.

29. Ссылки на акты разной юридической силы

Ссылки в законодательных актах могут даваться на законодательные акты высшей или равной юридической силы. Ссылки на конкретные нормативные правовые акты низшей юридической силы или их отдельные структурные единицы не допускаются (например, ссылка в законодательном акте на конкретное постановление Правительства Российской Федерации).

30. Недопустимость ссылок на отсылочные нормы других законодательных актов

В тексте законопроекта недопустимы ссылки на нормативные предписания других законодательных актов, которые являются отсылочными.

КОММЕНТАРИЙ

Такие ссылки являются малоинформативными и создают лишнее звено, которое затрудняет правоприменительно доступ к сути нормативного правового предписания.

ПОРЯДОК УКАЗАНИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ ИСТОЧНИКОВ ОПУБЛИКОВАНИЯ

31. Источники официального опубликования законодательных актов

Источниками официального опубликования законов РСФСР, постановлений Съезда народных депутатов РСФСР, постановлений Верховного Совета РСФСР, указов и постановлений Президиума Верховного

Совета РСФСР являлись Ведомости Верховного Совета РСФСР, Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР и газета «Советская Россия».

Источниками официального опубликования законов Российской Федерации, постановлений Съезда народных депутатов Российской Федерации, постановлений Верховного Совета Российской Федерации и постановлений Президиума Верховного Совета Российской Федерации являлись Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации и «Российская газета».

Источниками официального опубликования федеральных конституционных законов и федеральных законов являются Собрание законодательства Российской Федерации, «Парламентская газета» и «Российская газета».

КОММЕНТАРИЙ

Федеральный закон от 21 октября 2011 года № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”» внес изменения в Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

В результате с 10 ноября 2011 года появился еще один источник официального опубликования законодательных актов – Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Номер опубликования (например, 0001201303150020) на Официальном интернет-портале правовой информации означает:

первые четыре цифры – номер площадки (0001 – федеральный уровень);
последние четыре цифры – порядковый номер на дату опубликования (0020);

восемь цифр между ними – дату опубликования:

год (2013);

месяц (03);

число (15).

Каждый номер уникален и никогда не повторяется.

32. Случаи обязательного указания источников официального опубликования законодательного акта

Если в законодательный акт вносятся изменения или законодательный акт признается утратившим силу, то обязательно указывается источник его официального опубликования.

Примеры:

(Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1989, № 1, ст. 1)

(Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 1, ст. 1)

(Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 1, ст. 1)

(Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 1, ст. 1; 1996, № 1, ст. 1; № 2, ст. 35, 36)

33. Собрание законодательства Российской Федерации, изданное в двух частях

Номер Собрания законодательства Российской Федерации может быть издан в двух частях, например: Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 1, части I и II.

В этом случае при указании официального опубликования законодательного акта часть Собрания законодательства Российской Федерации не указывается, а указываются только год, номер и статья.

Пример:

(Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 1, ст. 15)

34. Случаи указания в качестве источника официального опубликования газеты

Если законодательный акт не опубликован по каким-либо причинам в Собрании законодательства Российской Федерации либо в Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации (РСФСР) и Верховного Совета Российской Федерации (РСФСР), то в качестве источника официального опубликования указывается «Российская газета» или «Парламентская газета», что оформляется следующим образом:

Примеры:

(Российская газета, 2010, 28 декабря)
(Парламентская газета, 2010, 28 декабря)

35. Указание источников официального опубликования законодательных актов, опубликованных в нескольких номерах газеты

При опубликовании текста законодательного акта, имеющего большой объем, в нескольких номерах «Российской газеты» или «Парламентской газеты» в качестве официального источника опубликования указываются даты всех номеров газет, в которых был опубликован текст законодательного акта.

Примеры:

(Российская газета, 2010, 27 декабря, 28 декабря)
(Парламентская газета, 2010, 27 декабря, 28 декабря)

36. Приоритетный источник официального опубликования

При опубликовании в один день одного и того же законодательного акта в «Российской газете» и «Парламентской газете» в качестве официального источника опубликования рекомендуется указывать «Российскую газету» как имеющую больший тираж.

37. Указание источников официального опубликования при внесении изменений в наименование законодательного акта

При внесении изменения в наименование законодательного акта указываются:

- источник официального опубликования законодательного акта;
- источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);
- источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт.

38. Указание источников официального опубликования при внесении изменений в законодательный акт, разделенный на части

При внесении изменений в законодательный акт, разделенный на части, указывается следующий перечень источников официального опубликования:

1) при дополнении новой частью, внесении изменений в наименование части законодательного акта и изложении части в новой редакции указываются:

- источник официального опубликования законодательного акта;
- источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);
- источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

2) при дополнении новым разделом, внесении изменений в наименование раздела и изложении раздела в новой редакции указываются:

- источник официального опубликования законодательного акта;
- источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);
- источник официального опубликования части в новой редакции (если она была);
- источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в часть;

3) при дополнении новой главой, внесении изменений в наименование главы и изложении главы в новой редакции указываются:

- источник официального опубликования законодательного акта;
- источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);
- источник официального опубликования части в новой редакции (если она была);
- источник официального опубликования раздела в новой редакции (если она была);
- источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в раздел;

4) при дополнении новой статьей указываются:
источник официального опубликования законодательного акта;
источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);
источник официального опубликования части в новой редакции (если она была);
источник официального опубликования раздела в новой редакции (если она была);
источник официального опубликования главы в новой редакции (если она была);
источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в главу.

39. Указание источников официального опубликования при внесении изменений в законодательный акт, разделенный на разделы

При внесении изменений в законодательный акт, разделенный на разделы, указывается следующий перечень источников официального опубликования:

1) при дополнении новым разделом, внесении изменений в наименование раздела и изложении раздела в новой редакции указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;
источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);
источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

2) при дополнении новой главой, внесении изменений в наименование главы и изложении главы в новой редакции указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;
источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);
источник официального опубликования раздела в новой редакции (если она была);
источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в раздел;

3) при дополнении новой статьей указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;
источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);
источник официального опубликования раздела в новой редакции (если она была);
источник официального опубликования главы в новой редакции (если она была);
источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в главу.

КОММЕНТАРИЙ

В подпункте 2 настоящего пункта Методических рекомендаций указан перечень источников официального опубликования при внесении изменений в

наименование главы законодательного акта, разделенного на разделы. Как правило, на разделы делятся значительные по объему законодательные акты, такие как, например, Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие.

Практика показывает, что при соблюдении указанного правила, то есть при указании источников официального опубликования изменений, внесенных в раздел законодательного акта, при изменении только наименования одной главы, возникают значительные трудности.

Например, раздел II Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях содержит 17 глав, состоящих из 547 статей, каждая из которых подвергалась изменениям не один раз. При внесении изменений в наименование какой-либо главы раздела II Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях необходимо будет указать источники официального опубликования каждого из изменений, внесенных в упомянутые 547 статей.

Перечисление источников официального опубликования изменений, внесенных в раздел законодательного акта в указанном случае, получается неоправданно объемным. Поэтому следовало бы внести в данный пункт соответствующие исправления для устранения подобных ситуаций.

40. Указание источников официального опубликования при внесении изменений в законодательный акт, разделенный на главы

При внесении изменений в законодательный акт, разделенный на главы, указывается следующий перечень источников официального опубликования:

1) при дополнении новой главой, внесении изменений в наименование главы и изложении главы в новой редакции указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;

источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

2) при дополнении новой статьей указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;

источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

источник официального опубликования главы в новой редакции (если она была);

источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в главу.

41. Указание источников официального опубликования при внесении изменений в законодательный акт, разделенный только на статьи

При дополнении новой статьей законодательного акта, разделенного только на статьи, указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;

источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт.

42. Указание источников официального опубликования при внесении изменений в статью законодательного акта

Независимо от наличия в законодательном акте таких структурных единиц, как части, разделы, главы, при внесении изменения в статью и (или) в ее наименование, в том числе в случае изложения статьи и (или) ее наименования в новой редакции, указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;

источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в данную статью и (или) ее наименование.

КОММЕНТАРИЙ

С точки зрения указания необходимых источников официального опубликования статья является единым целым, независимо от того, на какие структурные единицы статья подразделена и какая структурная единица статьи подвергается в настоящий момент изменению (например, только часть 1 статьи или только пункт 2 части 3 статьи).

43. Указание источников официального опубликования при замене в наименовании и тексте законодательного акта слова «РСФСР» словами «Российская Федерация»

Если в наименовании и тексте законодательного акта слово «РСФСР» было заменено словами «Российская Федерация», то в обязательном порядке (дополнительно к указанным в пунктах 38-42 настоящих Методических рекомендаций источникам) указывается источник официального опубликования того законодательного акта, которым была произведена такая замена.

КОММЕНТАРИЙ

Следует указывать (дополнительно к указанным в пунктах 38-42 настоящих Методических рекомендаций источникам) источник официального опубликования того законодательного акта, которым было произведено любое изменение в наименовании законодательного акта, а также источник официального опубликования того законодательного акта, в котором содержалось предписание о замене слов «по тексту закона» (без указания конкретных структурных единиц).

44. Указание источников официального опубликования при внесении нескольких изменений одновременно в разные структурные единицы законодательного акта

Если одновременно вносится несколько изменений в разные структурные единицы законодательного акта, то перечень источников

официального опубликования составляется путем поглощения более широким перечнем меньшего перечня.

45. Указание источников официального опубликования при внесении изменений в законодательный акт, признанный утратившим силу с даты, которая еще не наступила

При внесении изменений в законодательный акт, признанный утратившим силу с даты, которая еще не наступила, наряду со всеми установленными источниками опубликования указывается также официальный источник опубликования законодательного акта, признавшего данный законодательный акт утратившим силу.

КОММЕНТАРИЙ

В пунктах 37-45 настоящих Методических рекомендаций количество перечисляемых источников официального опубликования, которые необходимо указывать, ставится в зависимость от структуры законодательного акта и характера вносимых в него изменений.

При внесении изменений в законодательный акт, измененный другим законодательным актом с даты, которая еще не наступила, наряду со всеми установленными источниками опубликования указывается также официальный источник опубликования этого законодательного акта.

46. Указание источников официального опубликования при приостановлении действия законодательного акта

При приостановлении действия законодательного акта указываются следующие источники официального опубликования:

1) при приостановлении действия законодательного акта полностью, а также в неотделимой части (не выделенной в самостоятельную структурную единицу) указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;

источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в законодательный акт;

2) при приостановлении действия структурной единицы законодательного акта или его структурной единицы в неотделимой части (не выделенной в самостоятельную меньшую структурную единицу) указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;

источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции (если она была);

источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в приостанавливаемую структурную единицу законодательного акта.

КОММЕНТАРИЙ

Обращаем внимание, что при внесении изменений в статью законодательного акта (структурную единицу статьи) источник официального

опубликования законодательного акта, которым действие данной статьи (ее структурной единицы) на момент внесения изменения было приостановлено, не указывается.

47. Указание источников официального опубликования при признании законодательного акта утратившим силу

При признании законодательного акта утратившим силу указываются следующие источники официального опубликования:

1) при признании утратившим силу законодательного акта или его структурных единиц указывается источник их официального опубликования;

2) при признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта, которая в первоначальной редакции законодательного акта отсутствовала, но была дополнена позднее (при внесении в него изменений), в перечне источников официального опубликования законодательного акта в обязательном порядке указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;

источник официального опубликования законодательного акта, которым данная структурная единица была дополнена;

3) при признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта, вступившего в силу до утверждения на стоящих Методических рекомендаций, если данная структурная единица была перенумерована, в перечне источников официального опубликования законодательного акта в обязательном порядке указываются:

источник официального опубликования законодательного акта;

источник официального опубликования законодательного акта, которым данная структурная единица была перенумерована.

ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

48. Приведение законодательства в соответствие с вновь принимаемым законодательным актом путем внесения изменений в законодательные акты

Для приведения законодательных актов в соответствие с вновь принятым федеральным конституционным законом или федеральным законом, устранения множественности правовых норм по одним и тем же вопросам готовятся предложения о приведении законодательства в соответствие с вновь принимаемым законодательным актом путем внесения изменений в законодательные акты.

49. Что считается внесением изменений

Внесением изменений считается:

замена слов, цифр;

исключение слов, цифр, предложений;

исключение структурных единиц не вступившего в силу законодательного акта;

новая редакция структурной единицы законодательного акта;

дополнение структурной единицы статьи законодательного акта новыми словами, цифрами или предложениями;
дополнение структурными единицами законодательного акта;
приостановление действия законодательного акта или его структурных единиц;
продление действия законодательного акта или его структурных единиц.

КОММЕНТАРИЙ

Следует обратить внимание на то, что исключению подлежат только отдельные слова, цифры или предложения, находящиеся в составе структурных единиц законодательного акта, тогда как структурные единицы законодательного акта (главы, статьи, части статьи, пункты, подпункты, абзацы) подлежат признанию утратившими силу.

Однако до тех пор, пока законодательный акт или отдельные его структурные единицы не вступили в силу, признать их утратившими силу нельзя. Еще не вступившие в силу, но потерявшие свое значение структурные единицы законодательного акта подлежат исключению.

Если необходимость в законодательном акте отпала, а он еще не вступил в силу, применяется термин «отменить» (см. пункт 102 настоящих Методических рекомендаций). Вероятно, при последующей работе с Методическими рекомендациями можно будет ставить вопрос о применении к потерявшим свое значение, но не вступившим в силу структурным единицам также термина «отменить» взамен используемого в настоящий момент термина «исключить».

В соответствии с пунктом 53 настоящих Методических рекомендаций при одновременном внесении в законодательный акт изменений и признании утратившими силу структурных единиц данного законодательного акта положения о внесении изменений и об утрате силы располагаются в одной статье, признание структурной единицы утратившей силу в таких случаях, по сути, приравнивается к изменениям законодательного акта.

Однако внесение изменений (замена слов в структурной единице, дополнение словами или предложениями структурной единицы, изложение структурной единицы в новой редакции, исключение слов из структурной единицы) не влечет за собой никаких иных действий, тогда как признание структурной единицы утратившей силу требует признания утратившими силу всех ранее внесенных в эту структурную единицу изменений.

50. Перечень актов, в которые могут вноситься изменения

Изменения могут вноситься в следующие виды законодательных актов:
законы РСФСР;
кодексы РСФСР;
постановления Верховного Совета РСФСР;
постановления Съезда народных депутатов РСФСР;
указы Президиума Верховного Совета РСФСР;
постановления Президиума Верховного Совета РСФСР;
законы Российской Федерации;
Основы законодательства Российской Федерации;
кодексы Российской Федерации;

постановления Верховного Совета Российской Федерации;
постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации;
указы Президиума Верховного Совета Российской Федерации;
постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации;
федеральные конституционные законы;
федеральные законы.

51. Порядок внесения изменений в законодательные акты при принятии законодательных актов, устанавливающих новое правовое регулирование

Одновременно с законопроектами, устанавливающими новое правовое регулирование, на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации следует вносить самостоятельные законопроекты о законодательных актах или их структурных единицах, подлежащих изменению. Наличие в законопроектах, устанавливающих новое правовое регулирование, статей, содержащих внесение изменений в законодательные акты или их структурные единицы, не допускается.

Исключения составляют законопроекты о федеральном бюджете на соответствующий год и законопроекты о средствах государственных внебюджетных фондов, в которых допускается наличие статей о приостановлении действия или о продлении действия законодательных актов или их структурных единиц.

КОММЕНТАРИЙ

Заключительная статья законодательного акта, устанавливающего новое правовое регулирование, не должна содержать нормы, вносящие изменения в другие законодательные акты. Такие нормы не входят в предмет регулирования данного законодательного акта, не отражены в его наименовании. Поэтому при подготовке законопроекта, устанавливающего новое правовое регулирование, одновременно следует подготавливать законопроект о приведении законодательных актов Российской Федерации в соответствие с ним в случае его принятия.

Подготовка и внесение законопроекта, предусматривающего новое правовое регулирование, и законопроекта о внесении соответствующих изменений в законодательные акты Российской Федерации осуществляются либо одновременно (так называемое пакетное внесение), либо (при необходимости внесения значительных изменений) с минимальным перерывом во времени. Несвоевременное приведение законодательных актов в соответствие с установленным новым правовым регулированием, то есть существенный перерыв во времени между установлением нового правового регулирования и внесением в связи с этим необходимых изменений в законодательные акты Российской Федерации, приводит к тому, что при наличии нескольких взаимоисключающих норм правоприменитель вынужден определять, какую из данных норм следует использовать, иными словами, возможно толкование законодательства в пользу конкретного правоприменителя.

Законодательный акт, устанавливающий новое правовое регулирование, действует длительное время вплоть до его признания утратившим силу и

регулирует правовые отношения, соответствующие предмету данного законодательного акта.

Законодательный акт, вносящий изменения в законодательные акты, сам по себе ничего не регулирует. Его задача - внести изменения в тот базовый законодательный акт, который осуществляет правовое регулирование определенного вида общественных отношений. Иными словами, содержание статей о внесении изменений в иные законодательные акты не остается в том законодательном акте, которым они приняты. Со дня вступления в силу это содержание, так сказать, уходит в основной законодательный акт, изменяя, дополняя, излагая в новой редакции его структурные единицы.

У законодательных актов, устанавливающих новое правовое регулирование, и у законодательных актов о внесении изменений в законодательные акты совершенно разные задачи и разное структурное построение. Поэтому объединять их в один законодательный акт недопустимо.

52. Оформление внесения изменений в законодательные акты

Внесение изменений в законодательные акты оформляется самостоятельным законодательным актом, в котором изменения, вносимые в каждый законодательный акт, оформляются самостоятельными статьями.

Пример:

О внесении изменений
в статью 5 Закона Российской Федерации «О»
и в Федеральный закон «О»

Статья 1

Внести в статью 5 Закона Российской Федерации от ... № ... «О» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № ..., ст. ...; Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № ..., ст. ...) следующие изменения:

- 1)
- 2)

Статья 2

Внести в Федеральный закон от ... № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № ..., ст. ...) следующие изменения:

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)

КОММЕНТАРИЙ

Приведенный в данном пункте пример иллюстрирует случай внесения в законодательный акт нескольких изменений (изложение в новой редакции структурных единиц законодательного акта, дополнение структурных единиц законодательного акта, замена слов, исключение слов, цифр и предложений).

Если законопроект состоит из нескольких статей, которые вносят изменения в различные законодательные акты, и при этом в один или несколько из них вносится одно дополнение или одна структурная единица излагается в новой редакции, то статьи такого законопроекта оформляются следующим образом:

Пример:

Статья 1

Статью 5 Закона Российской Федерации от ... № ... «О» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № ..., ст. ...; Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № ..., ст. ...) дополнить частью 4 следующего содержания:

«4.».

Статья 2

Статью 7 Федерального закона от ... № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № ..., ст. ...) изложить в следующей редакции:

«Статья 7.»

1.

2. ».

Статья 3

В части 5 статьи 6 Федерального закона от ... № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № ..., ст. ...) второе предложение исключить.

Статья 4

В статье 9 Федерального закона от ... № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № ..., ст. ...) слова «...» исключить.

Статья 5

В пункте 5 части 1 статьи 36 Федерального закона от ... № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № ..., ст. ...) цифры «...» исключить.

Особенности оформления законопроектов, состоящих из одной статьи, вносящей одно изменение в один законодательный акт, оговорены в комментарии к пункту 74 настоящих Методических рекомендаций.

Обращаем внимание, что в статьях законопроекта законодательные акты, подлежащие изменению, располагаются в хронологическом порядке (по дате их подписания). В пределах одной и той же даты подписания законодательные акты располагаются в порядке возрастания их регистрационных номеров.

В случае если внесение изменений в один из законодательных актов является приоритетным, то такой законодательный акт (вне зависимости от даты его подписания) располагается в статье 1 законопроекта. Все остальные изменяемые законодательные акты располагаются в хронологическом порядке.

53. Оформление одновременного внесения изменений в законодательный акт и признания утратившими силу структурных единиц данного законодательного акта

При одновременном внесении изменений в законодательный акт и признании утратившими силу структурных единиц данного законодательного акта положения о внесении изменений и об утрате силы могут располагаться в одной статье. При этом вносимые изменения и признание утратившими силу должны быть изложены последовательно (постатейно).

Пример:

Статья 1

Внести в Федеральный закон от ... № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...; ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

- 1) в статье 1 слова «...» заменить словами «...»;
- 2) часть 1 статьи 2 дополнить словами «...»;
- 3) в пункте 2 части 2 статьи 3 слова «...» исключить;
- 4) статью 5 признать утратившей силу;
- 5) часть 1 статьи 6 изложить в следующей редакции:
«1. »;
- 6) в статье 7 слова «...» заменить словами «...».

КОММЕНТАРИЙ

Если требуется внести различные изменения в законодательный акт и признать утратившими силу некоторые структурные единицы этого же законодательного акта, то и внесение изменений, и признание утратившими силу структурных единиц оформляются одной статьей законопроекта.

Это делается прежде всего для того, чтобы правоприменитель легко ориентировался в том, что происходит с данным законодательным актом. Однако если в структурные единицы, признающиеся утратившими силу, ранее были внесены изменения, то в законопроект нужно ввести еще одну статью,

признающую утратившими силу те законодательные акты (или их структурные единицы), которыми эти изменения были внесены.

Так, в приведенном примере пунктом 4 законопроекта статья 5 федерального закона признается утратившей силу, следовательно, если ранее в нее были внесены какие-либо изменения, то в законопроект необходимо ввести статью 2, в которой эти изменения будут признаны утратившими силу.

(Об оформлении наименования таких законопроектов см. комментарий к пункту 82 настоящих Методических рекомендаций).

54. Указание реквизитов законодательного акта при внесении в него изменений

При внесении изменений в законодательный акт обязательно указываются вид акта, дата подписания акта, его регистрационный номер (если он есть), наименование, а также соответствующие источники его официального опубликования.

Пример:

Внести в Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52, ст. 4920) следующие изменения: ...

Если подлежащий изменению законодательный акт был изложен полностью в новой редакции, то указываются его реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта, дата подписания законодательного акта, его регистрационный номер (если он есть), наименование, а в круглых скобках указываются вид законодательного акта, дата подписания и регистрационный номер законодательного акта, полностью изложившего данный акт в новой редакции.

Пример:

Внести в Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года № 133-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 2, ст. 74; 1999, № 28, ст. 3466) следующие изменения: ...

Если подлежащий изменению законодательный акт был изложен полностью в новой редакции и при этом был изменен вид законодательного акта (например, Закон РСФСР стал Федеральным законом), то указываются его реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта и его наименование, а в круглых скобках указываются вид законодательного акта, дата подписания и регистрационный номер законодательного акта, полностью изложившего данный акт в новой редакции.

Пример:

Внести в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 года № 17-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 27, ст. 357; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 6, ст. 492) следующие изменения: ...

КОММЕНТАРИЙ

При внесении изменений в законодательный акт, изложенный в новой редакции, указываются две даты: дата подписания законодательного акта и дата подписания новой редакции законодательного акта:

«...в Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года № 133-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 2, ст. 74; 1999, № 28, ст. 3466)...».

Однако в настоящее время действуют три исключения: Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», принятый в 1990 году, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», принятый в 1992 году, и Федеральный закон «О беженцах», принятый в 1993 году, которые стали федеральными законами в результате изложения их в новой редакции. При внесении изменений в них после слов «Федеральный закон» первоначальная дата не указывается:

«...в Федеральный закон “О беженцах” (в редакции Федерального закона от 28 июня 1997 года № 95-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 12, ст. 425; Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 26, ст. 2956)...».

55. Наименование законопроектов, вносящих изменения в законодательные акты

Независимо от конкретного содержания законопроекта, то есть независимо от того, имеются ли в тексте законопроекта замена слов, цифр, исключение слов, цифр или предложений, исключение структурных единиц не вступившего в силу законодательного акта, новая редакция структурной единицы законодательного акта, дополнение структурной единицы статьи законодательного акта новыми словами, цифрами или предложениями либо дополнение структурных единиц в законодательный акт, наименование законодательного акта всегда содержит только слово «изменение» в соответствующем числе и оформляется следующим образом:

Примеры:

О внесении изменения
в Закон Российской Федерации «О»

или

О внесении изменений в Федеральный закон «О»

или

О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О»

То же правило действует в отношении абзаца первого каждой статьи, если статья содержит два или более изменения:

Пример:

Статья 1

Внести в Федеральный закон от ... № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) статью 1 изложить в следующей редакции:

«Статья 1.»

..... »);

2) часть 1 статьи 2 дополнить предложением следующего содержания: «...»;

3) в части 2 статьи 5 слова «...» исключить.

КОММЕНТАРИЙ

В наименовании законопроекта слово «изменение» в соответствующем числе поглощает понятия «дополнение», «новая редакция», «замена слов, цифр или предложений», поскольку в конечном счете изменяется текст законодательного акта.

Если изменяется (в любом виде) несколько структурных единиц законодательного акта или вносится несколько любых изменений в одну структурную единицу законодательного акта, в наименовании и абзаце первом законопроекта слово «изменение» употребляется во множественном числе.

Многие из принимаемых федеральных законов о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации сопровождаются признанием утратившими силу отдельных положений законодательных актов или отдельных законодательных актов Российской Федерации без отражения их в наименовании данных федеральных законов. Такая утрата силы отдельных положений законодательных актов или отдельных законодательных актов Российской Федерации вытекает из требований пункта 89 настоящих Методических рекомендаций. Статьи, содержащие положения о признании утратившими силу законодательных актов Российской Федерации (отдельных структурных единиц законодательных актов Российской Федерации) для приведения законодательства в соответствие с внесенными другими статьями данного законодательного акта изменениями, не имеют собственного предмета регулирования, не носят самостоятельного характера. Иными словами, в

наименованиях принятых Государственной Думой федеральных законов не используются слова «о признании утратившими силу» в тех случаях, когда утратившими силу признаются положения тех же самых федеральных законов или федеральных законов, которыми были внесены изменения в федеральные законы, уже упомянутые в наименовании.

В качестве примера можно привести федеральные законы от 15 февраля 2006 года № 24-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, # 8, ст. 852), от 31 декабря 2005 года № 200-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 1, ст. 11). Также не упоминаются в наименовании федерального закона статьи об отмене федерального закона или об исключении структурных единиц, еще не вступивших в силу, если такие статьи появляются в законодательном акте по указанным выше причинам. Например, Федеральный закон от 19 декабря 2005 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 52, ст. 5572).

56. Конкретизация наименования законопроекта о внесении изменений в законодательные акты

При внесении изменений в одну или две (не более) статьи законодательного акта наименование законопроекта целесообразно конкретизировать.

Примеры:

О внесении изменений
в статьи 5 и 10 Закона Российской Федерации «О милиции»

или

О внесении изменений
в статью 5 Закона Российской Федерации «О»
и статью 14 Федерального закона «О»

57. Законодательный акт, в который могут вноситься изменения

Изменения всегда вносятся только в основной законодательный акт. Вносить изменения в основной законодательный акт путем внесения изменений в изменяющий его законодательный акт недопустимо.

КОММЕНТАРИЙ

Одной из наиболее сложных проблем, с которой постоянно приходится сталкиваться, является внесение изменений в ненадлежащий законодательный

акт (в частности, не в основной законодательный акт, а в законодательный акт, его изменяющий), что создает трудности при применении законодательства.

Например, был принят Федеральный закон от 5 февраля 1997 года № 26-ФЗ «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год». В следующем году был принят Федеральный закон от 8 января 1998 года № 9-ФЗ «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» (вступил в силу с 1 января 1998 года), которым (статья 2) были внесены изменения в Федеральный закон от 5 февраля 1997 года № 26-ФЗ. В 1999 году был принят Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 59-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год”» (вступил в силу с 6 апреля 1999 года), который внес изменения в статью 2 закона № 9-ФЗ. В результате формально Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 59-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 8 января 1998 года № 9-ФЗ, но фактически изменения касались Федерального закона от 5 февраля 1997 года № 26-ФЗ. Иными словами, изменения в один федеральный закон вносились путем внесения изменений в другой федеральный закон.

Другой пример касается Федерального закона от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» (вступил в силу с 1 января 2001 года), в котором содержится несколько статей с изменениями в отдельные законодательные акты и в который Федеральным законом от 24 марта 2001 года № 33-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах”» (вступил в силу 27 апреля 2001 года) опять же были внесены изменения, то есть изменения в изменения. Непосредственно в Федеральный закон от 10 января 1996 года № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» изменения внесены не были.

Еще один пример часто встречающейся ошибки. Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (вступил в силу с 3 декабря 2002 года) помимо прочего было внесено изменение в статью 48 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой были исключены слова «в том числе дочерние предприятия». При подготовке очередных изменений в Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ (после 14 декабря 2002 года) законодатель принял решение восстановить исключенные в 2002 году из Гражданского кодекса Российской Федерации слова, исключив исключение.

Такое решение некорректно, так как никогда не приведет к необходимому для законодателя результату. В данном случае восстановить исключенные ранее слова можно только одним способом: вновь дополнить ими ту же самую структурную единицу части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, то есть внести изменение не в изменяющий, а в основной законодательный акт.

В связи с внесением изменений в ненадлежащий законодательный акт возникает масса вопросов у правоприменителя, а также у субъектов права законодательной инициативы как относительно точности текста основного законодательного акта, так и относительно корректности оформления перечня источников официального опубликования при дальнейшем внесении изменений в основной законодательный акт.

Содержание статей о внесении изменений в иные законодательные акты не остается в том законодательном акте, которым они приняты. Со дня вступления в силу данного законодательного акта это содержание, так сказать, уходит в основной законодательный акт, изменяя, дополняя, излагая в новой редакции его структурные единицы. Поэтому после вступления в силу статей о внесении изменений в иные законодательные акты какая-либо их правка является формально бессмысленной. Такие изменения останутся в изменяющем законодательном акте и никогда не попадут в основной законодательный акт, поскольку один и тот же нормативный правовой акт не может вступать в силу несколько раз.

Однако в настоящее время широко распространенной является практика внесения изменений в основной законодательный акт путем внесения изменений в изменяющий его акт, но до дня вступления в силу изменяющего акта.

Правило настоящего пункта должно соблюдаться всегда, независимо от того, вступили или не вступили в силу те или иные изменения. Если изменения еще не вступили в силу, то их следует исключить, а новое (нужное) изменение внести напрямую в основной законодательный акт.

Иногда законодательный акт «О внесении изменений в ...» содержит не только статьи о внесении изменений в иные законодательные акты, но и статьи, которые устанавливают порядок применения положений измененных законодательных актов. Так, например, Федеральный закон от 9 апреля 2007 года № 43-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации”» помимо статьи, вносящей изменения, имеет статью 2 следующего содержания:

«Финансирование расходов, предусмотренных абзацем четвертым пункта 1 статьи 11 и подпунктами 1 и 2 пункта 1 статьи 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации” (в редакции настоящего Федерального закона), осуществляется за счет средств федерального бюджета в соответствии со статьей 6 указанного Федерального закона».

Содержание этой статьи останется в Федеральном законе от 9 апреля 2007 года № 43-ФЗ и со дня его вступления в силу не перейдет в другой законодательный акт. Поэтому при необходимости изменения положений, содержащихся в такой статье, можно вносить изменения в нее как до, так и после вступления в силу Федерального закона № 43-ФЗ.

Возможно изменить дату вступления в силу законодательного акта до ее наступления. Например, в рассматриваемом Федеральном законе имеется статья 3 следующего содержания:

«Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2008 года».

До наступления этой даты возможна ее корректировка, но она должна быть произведена до 1 января 2008 года, и дата должна быть более поздней, например, «...с 1 марта 2008 года».

58. Недопустимость внесения в постоянно действующий законодательный акт правовых норм временного характера

Внесение в основной законодательный акт правовых норм временного характера не допускается.

При необходимости установить временное (отличающееся от общеустановленного) правовое регулирование по определенным вопросам принимается самостоятельный законодательный акт.

КОММЕНТАРИЙ

Одной из проблем российского законодательства является наличие большого количества правовых норм временного характера, включенных в тексты постоянно действующих законодательных актов, что создает трудности при необходимости их последующего изменения.

Если законодательный акт дополнен новой структурной единицей на определенный срок, то по истечении указанного срока данная структурная единица прекращает свое действие.

При изложении на определенный срок правовой нормы в новой редакции следует учитывать, что после истечения указанного срока не будет действовать ни новая, ни старая редакция этой нормы.

Однако ситуаций, когда нормы временного характера включаются в текст постоянно действующего законодательного акта, следует избегать.

При включении правовых норм временного характера в постоянно действующие законодательные акты нарушается целостная структура законодательных актов. Для того чтобы правовая норма постоянно действующего законодательного акта потеряла свое значение, ее необходимо в установленном порядке признать утратившей силу.

При необходимости урегулировать какие-то правоотношения на определенное время следует принимать отдельный федеральный закон, носящий временный характер, а не включать временные положения в постоянно действующий законодательный акт.

59. Использование кавычек при оформлении внесения изменений

При внесении изменений в законодательные акты соответствующий текст заключается в кавычки.

60. Последовательность изложения внесения изменений в законодательный акт

Вносимые в законодательный акт изменения должны излагаться последовательно (постатейно) с указанием конкретной структурной единицы, в которую вносятся изменения.

61. Оформление внесения изменений в кодексы, состоящие из нескольких частей

При внесении изменений в кодексы, состоящие из нескольких частей, принятых различными законодательными актами, в обязательном порядке указывается часть кодекса, в которую вносятся изменения.

Пример:

Внести в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 49, ст. 4552) следующие изменения:

КОММЕНТАРИЙ

В наименованиях законопроектов о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации также следует указывать, в какую именно часть этих кодексов вносятся изменения.

Примеры:

О внесении изменений
в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации

или

О внесении изменений
в части первую и вторую Гражданского кодекса
Российской Федерации

Обращаем внимание на следующее: поскольку части этих кодексов принимались различными законами и в разные годы, внесение изменений в части кодексов необходимо оформлять отдельными статьями (см. также комментарий к пункту 24 настоящих Методических рекомендаций).

62. Дополнение законодательного акта структурной единицей, находящейся на стыке более крупных структурных единиц

При дополнении законодательного акта статьей, главой, разделом, находящимися на стыке соответственно глав, разделов, частей, указывается точное месторасположение дополняемых статьи, главы, раздела со ссылкой на соответствующие главу, раздел, часть законодательного акта.

Примеры (в главе 1 имеется 14 статей):

Главу 1 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...; ..., № ..., ст. ...) дополнить статьей 14.1 следующего содержания:

или

Главу 2 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...; ..., № ..., ст. ...) дополнить статьей 14.1 следующего содержания:

КОММЕНТАРИЙ

Поясним это правило. Глава 1 федерального закона заканчивается статьей 14, и, следовательно, глава 2 начинается статьей 15. В любом случае номер новой статьи, помещенной между статьями 14 и 15, будет 14.1. Но законодательно необходимо указать, какую именно из глав он дополняет статьей 14.1 – главу 1 или главу 2 данного федерального закона. Формулировка «дополнить статьей 14.1 следующего содержания» недостаточно точна и может привести к двойному толкованию: кто-то сочтет, что статьей 14.1 дополняется глава 1, кто-то – что глава 2.

63. Недопустимость внесения изменений в обобщенной форме

Внесение изменений в обобщенной форме в законодательный акт (в том числе замена слов и словосочетаний с использованием формулировки «по тексту») не допускается.

По общему правилу каждое изменение должно быть оформлено отдельно с указанием конкретной структурной единицы законодательного акта, которая изменяется.

Исключение может составлять только внесение изменений в обобщенной форме в одну статью законодательного акта или ее структурную единицу. Если в эту статью или ее структурную единицу никакие другие изменения не вносятся, а заменяемое слово или слова везде употреблены в одном и том же числе и падеже, то такое изменение должно быть оформлено следующим образом:

Примеры:

В статье 10 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) слова «...» заменить словами «...».

или

Статью 10 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) после слов «...» дополнить словами «...».

КОММЕНТАРИЙ

При внесении изменений следует избегать таких формулировок, как «по тексту Федерального закона слова ... «(называется смысловой ряд)» заменить словами «... (называется смысловой ряд)». Часто в текстах законодательных актов используется несколько вариантов смысловых рядов. В некоторых случаях произвести требуемую замену невозможно, поскольку заменяемые слова в названном сочетании в тексте отсутствуют.

Так, в Закон Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации», который позднее был признан утратившим силу, Федеральным законом от 14 января 1997 года № 19-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О государственных пенсиях в РСФСР”» были внесены следующие изменения: по тексту слова «предприятие (организация)», «предприятие, учреждение, организация», «предприятие», «(предприятие, организация)» заменялись словом «организация». Предложенный вариант замены неосуществим, например, для следующего ряда слов: «Предприятие (организация, гражданин)», так как он начинается с прописной буквы и, кроме того, его лексический состав не позволяет осуществить замену.

Независимо от того, сколько раз в структурной единице статьи встречается слово, которое предлагается заменить, следует писать: «в части 4 слово «граждане» заменить словом «...», употребляя термин «слово» в единственном числе.

Объединение в один пункт внесения одного и того же изменения в несколько статей законодательного акта недопустимо, и это обязательное требование, поскольку при объединении в один пункт внесения одного и того же изменения в несколько статей (если внесение других изменений в эти статьи не производится и если не вносятся изменения в статьи, расположенные между ними) происходит следующее.

При признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта необходимо признать утратившими силу изменения, внесенные в эту структурную единицу. В случае, когда замена слов (цифр) в нескольких следующих подряд статьях была произведена в обобщенной форме, возникают сложности с формулировкой признания утратившей силу какой-либо из этих статей. Например, пунктом 3 статьи 13 Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» было внесено изменение в статьи 51, 56 и 65:

«Статья 13

Внести в Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 9, ст. 328...) следующие изменения:

1)

2)

3) в части первой статьи 51, части первой статьи 56 и статье 65 слова «Министерства юстиции Российской Федерации» заменить словами «Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

Признание утратившими силу статьи 56 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 и соответственно изменений, внесенных в нее, потребует усложненной формулировки:

«Признать утратившими силу:

1) статью 56 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 9, ст. 328);

2) пункт 3 статьи 13 Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые...» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711) в части внесения изменений в часть первую статьи 56 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Если бы было соблюдено правило настоящего пункта, то утрату силы статьи 56 можно было бы произвести более корректно.

«Статья 13

Внести в Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 9, ст. 328...) следующие изменения:

1)

2)

3) в части первой статьи 51 слова «Министерства юстиции Российской Федерации» заменить словами «Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»;

4) в части первой статьи 56 слова «Министерства юстиции Российской Федерации» заменить словами «Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»;

5) в статье 65 слова «Министерства юстиции Российской Федерации» заменить словами «Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»».

Признание утратившими силу статьи 56 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 и соответственно изменения, внесенного в нее, было бы оформлено следующим образом:

«Признать утратившими силу:

1) статью 56 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 9, ст. 328);

2) пункт 4 статьи 13 Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711)».

64. Замена слов в статье законодательного акта, употребленных в разных числе и падеже

Если в статье законодательного акта необходимо произвести замену слова или слов в нескольких случаях и заменяемое слово или слова употреблены в разных числах и падежах либо в одном и том же числе, но в разных падежах, а другие изменения в эту статью или ее структурную единицу не вносятся, то применяется следующая формулировка:

Примеры:

В статье 10 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) слова «(слова указываются в именительном падеже единственного числа)» в соответствующих числе и падеже заменить словами «(слова указываются в именительном падеже единственного числа)» в соответствующих числе и падеже.

или

В статье 10 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) слова «(слова указываются в именительном падеже единственного или множественного числа)» в соответствующем падеже заменить словами «(слова указываются в именительном падеже единственного или множественного числа)» в соответствующем падеже.

КОММЕНТАРИЙ

Особого внимания требует замена слов, употребляющихся в тексте законодательного акта как в единственном, так и во множественном числе. Отсутствие оговорки о необходимости замены конкретных слов, употребляемых не только в единственном, но и во множественном числе, привело, например, к тому, что в Федеральном законе от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» в соответствии с Федеральным законом от 18 февраля 1999 года № 34-ФЗ были заменены слова «пай» и «паевый взнос», а замену этих же слов, употребляющихся в тексте во множественном числе, осуществить было невозможно.

65. Последовательность указания структурных единиц при внесении изменений

При внесении изменения в законодательный акт сначала указывается, какая структурная единица изменяется, потом указывается характер изменений. Внесение изменений в законодательный акт следует оформлять начиная с наименьшей структурной единицы.

Примеры:

часть 1 статьи 7 дополнить предложением следующего содержания: «...»
или
в подпункте «в» пункта 2 части 1 статьи 7 слова «...» заменить словами «...»

66. Внесение дополнений в структурные единицы статьи

При внесении дополнений в статью, часть статьи, пункт, подпункт, абзац указываются слова, после которых это дополнение должно находиться.

Пример:

статью 1 после слов «...» дополнить словами «...»

67. Внесение дополнений в конец структурной единицы статьи

В случае, если дополняется словами структурная единица статьи законодательного акта и это дополнение должно находиться в конце данной структурной единицы, применяется следующая формулировка:

Пример:

пункт 1 статьи 1 дополнить словами «...»

При этом знак препинания, употребленный в конце дополняемой структурной единицы, сохраняется без указания на него после внесенного дополнения.

68. Порядок оформления внесения изменений в различные структурные единицы статьи

Внесение нескольких изменений в различные структурные единицы статьи законодательного акта оформляется следующим образом:

Пример:

Статья 1

Внести в Федеральный закон от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) следующие изменения:

1) в статье 2:

в части 1 слова «...» заменить словами «...»;

часть 2 после слов «...» дополнить словами «...»;

часть 3 дополнить пунктом 7 следующего содержания:

«7) »;

часть 4 дополнить предложением следующего содержания: «... »;

2) в пункте 2 части 2 статьи 3 второе предложение исключить;

3) статью 4 изложить в следующей редакции:

«Статья 4.»

..... ».

КОММЕНТАРИЙ

Данный пример иллюстрирует внесение изменений в те законодательные акты, которые изначально были оформлены в соответствии с требованиями настоящих Методических рекомендаций. Однако имеется большой массив ранее принятых законодательных актов, оформление которых не в полной мере согласуется с указанными требованиями и при внесении изменений в которые необходимо придерживаться обозначений структурных единиц, принятых в изменяемом законодательном акте. Иными словами, если в тексте законодательного акта структурная единица статьи обозначена арабской цифрой с точкой и внутри самого законодательного акта на нее существует ссылка как на пункт статьи, то при дальнейшем внесении изменений в этот законодательный акт следует употреблять именно такое обозначение данной структурной единицы. Подобные вынужденные отступления от правил будут иметь место до тех пор, пока весь массив законодательных актов не будет приведен в соответствие с требованиями настоящих Методических рекомендаций (см. комментарий к пунктам 106 и 107 настоящих Методических рекомендаций).

69. Дополнение статьи структурными единицами

При дополнении статьи законодательного акта частями, пунктами или подпунктами, которые необходимо расположить соответственно в конце статьи, пункта или подпункта, в обязательном порядке указываются порядковые номера дополняемых частей, пунктов или подпунктов.

Примеры:

статью 2 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. »

часть 5 статьи 6 дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4) »

пункт 3 части 3 статьи 7 дополнить подпунктом «д» следующего содержания:

«д) »

Необходимая в ряде таких случаев замена знака препинания осуществляется при подготовке текущей редакции законодательного акта (без оговорки в тексте законопроекта).

КОММЕНТАРИЙ

При дополнении статьи законодательного акта частями, не имеющими цифрового обозначения, которые необходимо расположить в конце статьи, также в обязательном порядке указываются порядковые номера дополняемых частей.

Пример:

статью 2 дополнить частью третьей следующего содержания:

«..... ».

70. Дополнение структурных единиц статьи абзацами

В целях сохранения структуры статьи:

1) дополнение абзацами может производиться только в конец соответствующей структурной единицы;

2) при необходимости между уже имеющимися абзацами включить новый абзац дается новая редакция той структурной единицы статьи законодательного акта, к которой относится абзац;

3) при признании абзаца утратившим силу пересчет последующих абзацев не производится. Утративший силу абзац участвует в подсчете абзацев при последующем внесении изменений в данную структурную единицу.

КОММЕНТАРИЙ

Действие данного пункта направлено на уменьшение негативных последствий, связанных с использованием в структуре статей законодательных актов абзацев. Но если абзацы в статье законодательного акта уже есть, полностью избавиться от определенных проблем при внесении изменений в такую статью все равно не удастся.

В соответствии с пунктом 12 настоящих Методических рекомендаций пересчет структурных единиц законодательного акта ни при дополнении его структурными единицами, ни при признании структурных единиц утратившими силу не допускается.

Следовательно, включать новый абзац между уже имеющимися абзацами неправильно. Абзацы не имеют обозначений, и неминуемо придется

сделать пересчет, поскольку для ссылки на абзац его так или иначе нужно сосчитать.

Аналогично следует поступать с частями статьи законодательного акта, не имеющими обозначений.

Имеют место случаи, когда разработчики законопроекта включение нового абзаца оформляют путем замены действующего абзаца двумя (или более) новыми. Например, предлагается «абзац второй изложить в следующей редакции», однако в кавычках приводится не только новая редакция абзаца второго, а еще один новый абзац (или более). Такая практика недопустима. В этом случае возможно изложение в новой редакции только всей структурной единицы, которая состоит из абзацев.

71. Случаи необходимости принятия нового законодательного акта вместо оформления внесения изменений

Новая редакция законодательного акта в целом, как правило, не допускается.

Законодатель принимает новый законодательный акт с одновременным признанием утратившим силу ранее действовавшего законодательного акта в случаях, если:

необходимо внести в законодательный акт изменения, требующие переработки законодательного акта по существу и не позволяющие ограничиться новой редакцией его отдельных структурных единиц;

необходимо внести в законодательный акт изменения, затрагивающие почти все его структурные единицы;

сохраняют значение только отдельные структурные единицы законодательного акта, причем частично;

необходимо внести изменения в законодательный акт, признанный утратившим силу в неотделимой части.

КОММЕНТАРИЙ

До 2000 года существовала практика внесения изменений в законодательные акты путем изложения их в новой редакции.

При этом иногда менялся и вид законодательного акта. Так, закон РСФСР «О банках и банковской деятельности» и законы Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» и «О беженцах» в результате изложения их в новой редакции стали федеральными законами.

Такая практика неверна, поскольку порождает проблемы при внесении изменений в указанные законодательные акты, при признании их (или их структурных единиц) утратившими силу и при ссылках на них (см. комментарии к пунктам 21, 54 и 91 настоящих Методических рекомендаций).

При необходимости внесения множественных изменений в законодательный акт, который ранее уже неоднократно изменялся, законодатель следует принять новый законодательный акт с одновременным признанием утратившим силу ранее действовавшего, а не излагать его в новой редакции. Такой подход будет способствовать расчистке законодательства и облегчит подготовку Свода законов Российской Федерации. На одном из заседаний Государственной Думы полномочным представителем Президента Российской Федерации в Государственной Думе изложение законодательного

акта в новой редакции было признано ошибкой юридико-технического характера. В целях исправления допущенной ошибки при подготовке ко второму чтению данный законопроект был оформлен как законопроект, устанавливающий новое правовое регулирование, а ранее действовавший законодательный акт был признан утратившим силу.

Следует заметить, что изложение законодательного акта в новой редакции, так же как и изложение в новой редакции его структурной единицы, не является основанием для признания утратившими силу предыдущей редакции законодательного акта или промежуточных редакций структурных единиц. Признание утратившими силу всех изменений, внесенных в законодательный акт, и всех редакций законодательного акта и его структурных единиц будет сделано только в том случае, если будет принят новый законодательный акт и ранее действовавший законодательный акт будет признан утратившим силу.

72. Новая редакция структурной единицы законодательного акта

Структурная единица законодательного акта излагается в новой редакции в случаях, если:

необходимо внести существенные изменения в данную структурную единицу;

неоднократно вносились изменения в текст структурной единицы законодательного акта.

КОММЕНТАРИЙ

Примером существенных изменений можно считать единовременное внесение Федеральным законом от 29 ноября 1996 года № 148-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О Государственной границе Российской Федерации”» в статью 28 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» 32 изменений. В данном случае следовало изложить статью 28 в новой редакции, а не вносить в нее столько изменений.

Существенными можно назвать следующие изменения, вносимые в часть статьи:

«в части 1 статьи 3 слова “в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации или расходными обязательствами субъектов Российской Федерации” после слов “потребности Российской Федерации” дополнить словами”, “государственных заказчиков”, слова “функций Российской Федерации” заменить словами “функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков”, после слов “потребности субъектов Российской Федерации” дополнить словами “государственных заказчиков”, слова “функций субъектов Российской Федерации” заменить словами “функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков”»,

или изменения, вносимые в пункт статьи:

«в пункте 4 статьи 5 слово “получение” заменить словом “предоставление”, слова “под строительство индивидуальных жилых домов, дач, под садово-огородные и личные подсобные хозяйства” заменить словами “для индивидуального жилищного строительства, дачного строительства,

ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества”, слова “законодательством субъектов Российской Федерации” заменить словами “Земельным кодексом Российской Федерации”»).

Примером неоднократности внесения изменений в структурную единицу является статья 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в которую с 2002 года по январь 2013 года изменения вносились 389 федеральными законами.

Подобное внесение изменений создает правоприменителю трудности при формировании и последующем применении актуальной редакции законодательного акта. Кроме того, для законодателя возрастает вероятность ошибки при согласовании в роде, числе и падеже отдельных элементов структурной единицы статьи.

Заметим, что о «новой редакции» структурной единицы можно говорить только в том случае, если вносимые изменения действительно уточняют редакцию структурной единицы, а не в корне меняют ее содержание.

Например, в законопроекте было предложено статью 34.1 «Полномочия органов государственных внебюджетных фондов» Налогового кодекса Российской Федерации изложить в новой редакции с наименованием «Полномочия финансовых органов» и, соответственно, другим содержанием. В этом случае нельзя говорить о «новой редакции» статьи. Правильнее было бы признать статью 34.1 «Полномочия органов государственных внебюджетных фондов» утратившей силу, а статьей 34.2 «Полномочия финансовых органов» дополнить закон.

Структурную единицу, которую необходимо признать утратившей силу, некорректно изымать из текста законодательного акта путем поглощения ее новой редакцией.

73. Промежуточные редакции структурной единицы законодательного акта при изложении ее в новой редакции

Изложение структурной единицы законодательного акта в новой редакции не является основанием для признания утратившими силу всех промежуточных редакций данной структурной единицы.

КОММЕНТАРИЙ

Новая редакция структурной единицы законодательного акта считается одной из форм внесения изменений, поэтому признавать утратившими силу промежуточные редакции структурной единицы в этом случае не требуется.

Ранее внесенные в структурную единицу изменения (в том числе и промежуточные редакции) нужно признавать утратившими силу только в случае, если структурная единица признается утратившей силу. Иными словами, признавать утратившими силу все изменения и редакции структурной единицы законодательного акта необходимо только в случае признания этой структурной единицы утратившей силу.

Признавать утратившими силу все изменения и редакции законодательного акта необходимо только в случае принятия нового законодательного акта, регулирующего данный вид правоотношений.

74. Формулировка, применяемая при необходимости изложить одну структурную единицу законодательного акта в новой редакции

При необходимости изложить одну структурную единицу законодательного акта в новой редакции применяется следующая формулировка:

Пример:

Внести в статью 16 Федерального закона от ... № ... «О» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 16.

.....».

В данном случае наименование законодательного акта должно быть следующим:

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона «О»

КОММЕНТАРИЙ

Аналогичным образом следует поступать и в случаях дополнения законодательного акта новой структурной единицей либо новыми словами, цифрами или предложениями, исключения из законодательного акта слов, цифр или предложений, а также в случае замены слов.

Примеры:

О внесении изменения
в Федеральный закон «О»

Внести в Федеральный закон от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, дополнив его статьей 16.1 следующего содержания:

«Статья 16.1.

1.

2.».

или

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона «О»

Внести в статью 16 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, дополнив ее частью 3 следующего содержания:

«3.».

или

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона «О

Внести в часть 2 статьи 16 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, дополнив ее словами «...».

или

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона «О

Внести в часть 2 статьи 16 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, дополнив ее после слов «...» словами «...».

или

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона «О

Внести в часть 2 статьи 16 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, дополнив ее предложением следующего содержания: «...».

или

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона «О

Внести в часть 2 статьи 16 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, исключив из нее второе предложение.

или

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона "О"

Внести в часть 2 статьи 16 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) изменение, исключив из нее слова «...».

или

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона «О ……»

Внести в часть 2 статьи 16 Федерального закона от … № … «О …»
(Собрание законодательства Российской Федерации, …, № …, ст. …)
изменение, исключив из нее цифры «…».

или

О внесении изменения
в статью 16 Федерального закона «О ……»

Внести в часть 2 статьи 16 Федерального закона от … № … «О …»
(Собрание законодательства Российской Федерации, …, № …, ст. …)
изменение, заменив слово «…» словом «…».

Особенности оформления законопроектов о внесении изменений в несколько законодательных актов (независимо от того, одно или несколько изменений вносится в каждый из них) оговорены в комментарии к пункту 52 настоящих Методических рекомендаций.

75. Изложение в новой редакции приложения

При необходимости внести изменение в приложение, изложив его в новой редакции, текст новой редакции приложения включается в текст изменяющего законодательного акта, а не является приложением к нему.

КОММЕНТАРИЙ

Юридическая сила приложений тождественна юридической силе законодательного акта, к которому они относятся, поэтому нет никакой разницы в оформлении внесения изменений в законодательный акт и в приложение к нему. Не только изложение приложений в новой редакции включается в текст изменяющего законодательного акта, но и внесение любых других изменений в приложения. Поэтому, если изменения вносятся только в приложение, изменяющий законодательный акт называется «О внесении изменений в Федеральный закон “О ……»» или «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О ……»».

(Об оформлении новой редакции приложения и внесении изменений в приложение см. комментарий к пункту 16 настоящих Методических рекомендаций).

76. Замена цифровых обозначений

При необходимости заменить цифровые обозначения употребляется термин «цифры», а не «числа».

Примеры:

цифры «12, 14, 125» заменить цифрами «13, 15, 126»
цифры «35» заменить цифрами «45»

КОММЕНТАРИЙ

Обращаем внимание на то, что «35» – это именно цифры (цифра «3» и цифра «5»), а не число:

цифры «35» заменить цифрами «36»;

цифры « 2^1 » заменить цифрами « $2^1 - 2^4$ »;

77. Замена цифровых обозначений и слов

При необходимости заменить слова и цифры употребляется термин «слова».

Пример:

слова «в 50 раз» заменить словами «в 100 раз»

КОММЕНТАРИЙ

Если в заменяемом тексте присутствуют и цифры, и слова (как в примере к настоящему пункту), то необходимо говорить о замене слов.

Если требуется заменить, например, такую формулу, как « $Kц = (Ц - 8) \times P / 252$ », то следует писать:

слова « $Kц = (Ц - 8) \times P / 252$ » заменить словами « $Kц = (Ц - 9) \times P / 261$ ».

78. Наименование законопроекта, содержащего статьи о внесении изменений в законодательные акты и статью с перечнем законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу

Если в законопроекте одновременно со статьями о внесении изменений в законодательные акты содержится статья с перечнем законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, то наличие такой статьи обязательно должно быть отражено в наименовании законопроекта.

Пример:

О внесении изменений
в Федеральный закон «О» и другие законодательные
акты Российской Федерации, а также о признании утратившими
силу некоторых законодательных актов Российской Федерации

КОММЕНТАРИЙ

Статьи о признании законодательных актов (их структурных единиц) утратившими силу находят отражение в наименовании законопроекта только в том случае, если они носят самостоятельный характер.

В наименованиях принятых Государственной Думой законов не используются слова «о признании утратившими силу» в тех случаях, когда утратившими силу признаются положения тех же самых законодательных актов или законодательных актов, которыми были внесены изменения в законы, уже упомянутые в наименовании.

Так, например, в статье 3 Федерального закона от 3 мая 2006 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О банках и банковской деятельности”» и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» признается утратившим силу абзац двадцать пятый пункта 22 статьи 2 Федерального закона от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом “О государственной регистрации юридических лиц”», который вносил изменения в статью 12 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», часть восьмая которой, в свою очередь, признана утратившей силу в пункте 3 статьи 1 Федерального закона от 3 мая 2006 года № 60-ФЗ. Таким образом, наличие в тексте Федерального закона от 3 мая 2006 года № 60-ФЗ статьи 3 определено пунктом 3 статьи 1 этого же закона. В данном случае необходимости вынесения положений статьи 3 в наименование Федерального закона от 3 мая 2006 года № 60-ФЗ не было, поскольку, по сути, речь шла об изменении одного и того же Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

(См. комментарий к пункту 55 настоящих Методических рекомендаций).

ПЕРЕЧЕНЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, ПОДЛЕЖАЩИХ ПРИЗНАНИЮ УТРАТИВШИМИ СИЛУ

79. Приведение законодательных актов в соответствие с вновь принятым законодательным актом путем признания законодательных актов (их структурных единиц) утратившими силу

Для приведения законодательных актов в соответствие с вновь принятым федеральным конституционным законом или федеральным законом, устранения множественности норм по одним и тем же вопросам готовятся предложения о приведении законодательства в соответствие с вновь принимаемым законодательным актом путем признания законодательных актов (их структурных единиц) утратившими силу.

КОММЕНТАРИЙ

Следует иметь в виду, что если признается утратившим силу законодательный акт, которым ранее признавался утратившим силу другой законодательный акт, то этот другой законодательный акт не становится действующим. Для того чтобы стали действовать правовые нормы, которые в нем содержались, необходимо принять его заново с прежними наименованием и содержанием.

80. Включение законодательных актов (их структурных единиц) в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу

В перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются:

1) законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу полностью. При этом отдельными позициями указывается как сам законодательный акт, так и все законодательные акты, которыми в текст основного законодательного акта ранее вносились изменения.

Пример:

Федеральный закон от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...)

2) законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу частично, то есть если утрачивает силу не весь законодательный акт, а только его отдельные структурные единицы (все нумерованные структурные единицы законодательного акта, в том числе абзацы). При этом отдельными позициями указывается как сама структурная единица законодательного акта, так и все законодательные акты, которыми в текст данной структурной единицы ранее вносились изменения.

Пример:

главу 5 Федерального закона от ... № ... «О ...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...)

3) в исключительных случаях законодательные акты (или их структурные единицы), которые утрачивают силу в неотделимой части (если подразумевается часть, не выделенная в самостоятельную структурную единицу).

Пример:

пункт 3 статьи 13 Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые...» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711) в части внесения изменений в часть первую статьи 56 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

КОММЕНТАРИЙ

В дополнение подпункта 2 настоящего пункта следует указать, что примечания к статьям (пункты примечаний к статьям) также являются

структурными единицами и поэтому должны при необходимости признаваться утратившими силу.

То есть если статья содержала примечание, то признание данной статьи утратившей силу означает, что признается утратившим силу и примечание к ней.

81. Виды законодательных актов, которые могут быть признаны утратившими силу федеральными конституционными и федеральными законами

Признаваться утратившими силу могут следующие виды законодательных актов:

законы РСФСР;

кодексы РСФСР;

постановления Верховного Совета РСФСР;

постановления Съезда народных депутатов РСФСР;

указы Президиума Верховного Совета РСФСР;

постановления Президиума Верховного Совета РСФСР;

законы Российской Федерации;

Основы законодательства Российской Федерации;

кодексы Российской Федерации;

постановления Верховного Совета Российской Федерации;

постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации;

указы Президиума Верховного Совета Российской Федерации;

постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации;

федеральные конституционные законы;

федеральные законы.

82. Оформление перечней законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу

Перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, может быть самостоятельной статьей в законопроекте, устанавливающем новое правовое регулирование, может быть самостоятельной статьей или статьями в законопроекте о внесении изменений в законодательные акты и признании утратившими силу некоторых законодательных актов, а также может быть самостоятельным законопроектом.

Оформление одновременного внесения изменений в законодательный акт и признания утратившими силу структурных единиц этого же законодательного акта производится в соответствии с пунктом 53 настоящих Методических рекомендаций.

КОММЕНТАРИЙ

В случае если признание утратившим силу законодательного акта (или утратившими силу структурных единиц законодательного акта) оформляется отдельным законодательным актом, то наименование такого законодательного акта должно быть оформлено следующим образом: «О признании утратившими силу...».

В случае если в законодательном акте, устанавливающем новое правовое регулирование, содержится статья о признании законодательных актов (или их структурных единиц), ранее регулировавших данные правоотношения, утратившими силу, то в наименовании законодательного акта такая статья не отражается.

Слова «о признании утратившими силу» не используются в наименовании законодательных актов, когда статьи, признающие законодательный акт (его структурные единицы) утратившими силу, не самостоятельны, не имеют собственного предмета регулирования, а вводятся для приведения законодательства в соответствие с внесенными другими статьями этого же законодательного акта изменениями (см. комментарии к пунктам 55 и 78 настоящих Методических рекомендаций).

83. Требования к перечню законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу

Перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, должен быть юридически обоснованным и исчерпывающе полным, с тем чтобы не был упущен ни один законодательный акт, противоречащий новому законодательному акту, в связи с которым составляется данный перечень, и не были включены для признания утратившими силу ни один законодательный акт или его часть, сохраняющие свое значение.

84. Признание утратившим силу указа Президиума Верховного Совета РСФСР, утвержденного законом

Если утрачивает силу указ Президиума Верховного Совета РСФСР, который был утвержден законом, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, отдельными позициями включаются указ и утверждающий его закон (либо его часть).

При этом отдельными позициями в данный перечень включаются законодательные акты, вносящие в указ Президиума Верховного Совета РСФСР изменения.

85. Признание утратившим силу закона, который вводился в действие постановлением Верховного Совета РСФСР (Российской Федерации)

Если утрачивает силу закон, который вводился в действие постановлением Верховного Совета РСФСР (Российской Федерации), то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, отдельными позициями включаются закон и постановление о введении его в действие.

При этом отдельными позициями в перечень включаются законодательные акты, вносящие в закон изменения.

86. Признание утратившим силу кодекса

Если утрачивает силу кодекс, то отдельными позициями в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу,

включается сам кодекс, закон (или постановление Верховного Совета РСФСР, постановление Верховного Совета Российской Федерации) о введении кодекса в действие или закон об утверждении кодекса.

При этом отдельными позициями включаются в перечень законодательные акты, вносившие в кодекс изменения.

87. Признание утратившим силу нормативного правового акта органа государственной власти, в настоящее время не существующего

При признании утратившим силу нормативного правового акта органа государственной власти, в настоящее время не существующего (например, постановления ВЦИК и СНК), признание его утратившим силу осуществляется тем органом государственной власти, к компетенции которого на день возникновения такой необходимости относится решение вопросов, урегулированных в признаваемом утратившем силу нормативном правовом акте.

88. Реквизиты законодательного акта, указываемые при включении законодательного акта в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу

При включении каждого законодательного акта в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, должны быть указаны вид законодательного акта, дата его подписания, регистрационный номер (если он есть), наименование законодательного акта, а также источник его официального опубликования.

89. Необходимость признания утратившими силу законодательных актов (их структурных единиц), которыми в признаваемый утратившим силу законодательный акт вносились изменения

Признание утратившими силу законодательных актов без признания утратившими силу в виде отдельных позиций всех законодательных актов (их структурных единиц), которыми в разное время в основной законодательный акт вносились изменения (например, «признать утратившим силу Уголовный кодекс Российской Федерации и все законодательные акты, вносившие в него изменения»), не допускается.

КОММЕНТАРИЙ

Следует избегать признания законодательного акта утратившим силу без признания утратившими силу в виде отдельных позиций законодательных актов и их структурных единиц, которыми в разное время в данный законодательный акт вносились изменения.

Так, например, Федеральным законом от 13 июля 1996 года № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» были признаны утратившими силу Уголовный кодекс РСФСР и «все законы, которыми в Уголовный кодекс РСФСР вносились изменения и дополнения в период с 27 октября 1960 года до 1 января 1997 года».

Существовали законы, которыми одновременно вносились изменения в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. При такой формулировке они целиком должны были бы утратить силу. С другой стороны, существовало несколько указов Президиума Верховного Совета РСФСР, которые, не являясь законами, тем не менее вносили изменения в Уголовный кодекс РСФСР.

Данная ошибка была несколько скорректирована Федеральным законом от 27 декабря 1996 года № 161-ФЗ, которым в Федеральном законе от 13 июля 1996 года № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» слова «законы, которыми в Уголовный кодекс РСФСР внесены изменения и дополнения в период с 27 октября 1960 года до 1 января 1997 года» были заменены словами «законы и иные нормативные правовые акты, принятые в период с 27 октября 1960 года до 1 января 1997 года, в части внесения изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР». Однако конкретного перечня законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием нового Уголовного кодекса Российской Федерации, нет до сих пор, поэтому формально они считаются действующими.

К сожалению, подобная практика является весьма распространенной. Так, 18 декабря 2001 года был принят Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, федеральный закон о введении в действие которого также не содержал перечня признаваемых утратившими силу законодательных актов и их структурных единиц, с 1960 года вносивших изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. Безусловно, общая формулировка не является основанием для признания утратившими силу всех ранее действовавших законодательных актов в данной области законодательства.

Обращаем внимание на то, что правило, сформулированное в данном пункте, распространяется и на случаи признания утратившими силу структурных единиц законодательного акта. Иными словами, признание утратившей силу структурной единицы законодательного акта без признания утратившими силу в виде отдельных позиций всех законодательных актов (их структурных единиц), которыми в разное время вносились изменения в эту структурную единицу, не допускается.

Такой подход способствует упорядочению законодательства, освобождает правовое поле от засорения законодательными актами, которые прекратили свое действие, но не признаны утратившими силу в установленном порядке.

Обращаем внимание, что под изменениями, которые необходимо признать утратившими силу, в данном случае понимается следующее: изложение законодательного акта или его структурных единиц в новой редакции; дополнение законодательного акта новыми структурными единицами; дополнение структурных единиц законодательного акта словами, цифрами, предложениями; замена слов, цифр.

Допустим следующую ситуацию. Например, Федеральный закон от 13 июля 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» необходимо признать утратившим силу. В указанный Федеральный закон (на 15 июня 2011 года) изменения были внесены дважды:

пунктом 1 статьи 15 Федерального закона от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ признавалась утратившей силу статья 13 Федерального закона от 13 января 1995 года № 7-ФЗ;

статьей 6 Федерального закона от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ признавались утратившими силу статьи 7, 9 и 10 Федерального закона от 13 января 1995 года № 7-ФЗ.

При признании утратившим силу Федерального закона от 13 января 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» признавать утратившими силу пункт 1 статьи 15 Федерального закона от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ и статью 6 Федерального закона от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ не потребуется.

Вступив в силу, пункт 1 статьи 15 Федерального закона от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ прекратил правовое регулирование, предусмотренное статьей 13 Федерального закона от 13 января 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», а статья 6 Федерального закона от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ – правовое регулирование, предусмотренное статьями 7, 9 и 10 рассматриваемого Федерального закона. Признавать утратившей силу утрату силы абсолютно бессмысленно.

Второй пример: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» необходимо признать утратившим силу. В указанный Федеральный закон (на 15 июня 2011 года) были внесены изменения:

статьей 40 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ; статьей 4 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 332-ФЗ;

статьей 1 Федерального закона от 30 июня 2008 года № 108-ФЗ;

статьей 51 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ;

статьей 8 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 164-ФЗ;

статьей 1 Федерального закона от 2 июля 2010 года № 152-ФЗ.

При признании утратившим силу Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» необходимо будет признать утратившими силу статью 40 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ, статью 1 Федерального закона от 30 июня 2008 года № 108-ФЗ, статью 51 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ, статью 8 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 164-ФЗ и статью 1 Федерального закона от 2 июля 2010 года № 152-ФЗ.

Признавать утратившей силу статью 4 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 332-ФЗ не потребуется, поскольку она содержит только признание утратившим силу пункта 8 части 1 статьи 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

Третий пример: статью 4 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» необходимо признать утратившей силу. В указанную статью (на 15 июня 2011 года) были внесены изменения:

статьей 40 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ;

статьей 4 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 332-ФЗ;

статьей 1 Федерального закона от 30 июня 2008 года № 108-ФЗ;

статьей 1 Федерального закона от 2 июля 2010 года № 152-ФЗ.

При признании утратившей силу статьи 4 Федерального закона от 1 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» необходимо будет признать утратившими силу статью 40 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ, статью 1 Федерального закона от 30 июня 2008 года № 108-ФЗ и статью 1 Федерального закона от 2 июля 2010 года № 152-ФЗ.

Признавать утратившей силу статью 4 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 332-ФЗ не потребуется, поскольку она содержит только признание утратившим силу пункта 8 части 1 статьи 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

Аналогичным образом решается вопрос и в отношении исключения слов, цифр и предложений.

Например, при необходимости признать утратившей силу статью 31 Федерального закона от 17 декабря 1997 года № 149-ФЗ «О семеноводстве», в которой на основании статьи 5 Федерального закона от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ были исключены отдельные слова, признавать утратившей силу указанную статью 5 не требуется.

90. Включение законодательных актов в перечень законодательных актов, признаваемых утратившими силу

Каждый законодательный акт включается в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, в виде отдельной позиции. Законодательные акты, содержащиеся в таком перечне, могут иметь порядковую нумерацию (в таком случае они считаются пунктами и нумеруются арабской цифрой с закрывающей круглой скобкой).

91. Признание утратившим силу законодательного акта, наименование которого было изменено

При признании утратившим силу всего законодательного акта, наименование которого было изменено, в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, данный законодательный акт включается с его первоначальным наименованием и указанием источника его официального опубликования. Законодательный акт, изменивший наименование первого законодательного акта, включается в перечень в виде отдельной позиции с указанием своего источника официального опубликования.

При признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта, наименование которого было изменено, в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, законодательный акт включается с измененным наименованием и с указанием первоначального источника официального опубликования, а также источника официального опубликования законодательного акта, изменившего его наименование.

При признании утратившей силу в неотделимой части структурной единицы законодательного акта, наименование которого было изменено, в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, законодательный акт включается с измененным наименованием и указанием первоначального источника официального опубликования, а также источника

официального опубликования законодательного акта, изменившего его наименование.

КОММЕНТАРИЙ

Когда законодательный акт, наименование которого было изменено, признается утратившим силу, в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, данный законодательный акт включается с первоначальным наименованием. Другими словами, утрата силы производится последовательно – вначале утрачивает силу первоначальная редакция законодательного акта, а затем все законодательные акты, вносявшие изменения в первоначальную редакцию, включая и тот законодательный акт, которым было изменено наименование.

Кроме того, существует ряд законодательных актов, которые были приняты до создания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и изначально являлись законами РСФСР или законами Российской Федерации, но в результате изложения их полностью в новой редакции стали федеральными законами. Когда законодательный акт, который изначально являлся законом РСФСР или законом Российской Федерации, но стал федеральным законом, признается утратившим силу, в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, данный законодательный акт включается как закон РСФСР или как закон Российской Федерации, то есть в том виде, в котором он был принят. Федеральный закон, изложивший указанный законодательный акт в новой редакции, включается в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, в качестве отдельной позиции.

Так, например, 2 декабря 1990 года был принят Закон РСФСР № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)». В 1995 году он был полностью изложен в новой редакции, в результате чего не только стал федеральным законом, но и изменил свое наименование.

С этого момента при ссылках на Закон РСФСР 1990 года его указывали как Федеральный закон с новым наименованием – Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

10 июля 2002 года был подписан Федеральный закон № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", в статье 99 которого приведен перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу в связи с вступлением в силу данного Федерального закона. В перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в редакции Федерального закона от 26 апреля 1995 года № 65-ФЗ) включен под своим первоначальным наименованием – Закон РСФСР от 2 декабря 1990 года № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)». Федеральный закон от 26 апреля 1995 года № 65-ФЗ, изложивший данный закон в новой редакции, был включен в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, наряду с другими законодательными актами, подлежащими признанию утратившими силу.

92. Признание утратившей силу структурной единицы законодательного акта, которой не было в его первоначальной редакции

При признании утратившей силу структурной единицы законодательного акта, которой не было в его первоначальной редакции (которая была дополнена позднее), в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, в виде отдельных позиций включаются:

данная структурная единица с указанием первоначального источника официального опубликования и источника официального опубликования законодательного акта, которым данная структурная единица была дополнена;

структурная единица законодательного акта, которым утрачивающая силу структурная единица была дополнена, с указанием официального источника его опубликования.

93. Хронологический порядок расположения законодательных актов в перечне законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу

Законодательные акты в перечне законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, располагаются в хронологическом порядке (по дате их подписания). В пределах одной и той же даты подписания законодательные акты располагаются в порядке возрастания их регистрационных номеров.

КОММЕНТАРИЙ

Хронологический порядок в перечне законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, должен соблюдаться в случае, если признаются утратившими силу только структурные единицы законодательных актов и если в одном перечне признаются утратившими силу и структурные единицы законодательных актов, и законодательные акты в целом.

94. Оформление перечня законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу с разных дат

При необходимости установить в одном перечне законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, разные даты, с которых законодательные акты признаются утратившими силу, перечень подразделяется на структурные единицы, формируемые в соответствии с соответствующей датой (сроком) утраты силы.

КОММЕНТАРИЙ

Дату, с которой будут признаны утратившими силу законодательные акты (их структурные единицы), по возможности следует указывать в статье законодательного акта о вступлении его в силу.

Примеры неправильного и правильного оформления:

С-т-а-т-ь-я- -2-

1.- П-р-и-з-н-а-т-ь у-т-р-а-т-и-в-ш-и-м-и с-и-л-у -с- -1-5- и-ю-л-я 2-0-0-8 г-о-д-а:

1)-;

2)-;

2.- Признан-а-ть у-т-р-а-т-и-в-ш-и-м-и с-и-л-у -с- -1- я-н-в-а-р-я 2-0-0-9
г-о-д-а:

1)-;

2)-;

С-т-а-т-ь-я- -3-

Н-а-с-т-о-я-щ-и-й Ф-е-д-е-р-а-л-ь-н-ы-й з-а-к-о-н в-с-т-у-п-а-е-т -в- с-и-л-у
-с- -1- я-н-в-а-р-я 2-0-0-8 г-о-д-а.

Статья 2

Признать утратившими силу:

1)

2)

3)

4)

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2008 года,
за исключением статьи 2 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 1 и 2 статьи 2 настоящего Федерального закона вступают в
силу с 15 июля 2008 года.

3. Пункты 3 и 4 статьи 2 настоящего Федерального закона вступают в
силу с 1 января 2009 года.

или

Статья 2

1. Признать утратившими силу:

1)

2)

2. Признать утратившими силу с 1 января 2009 года:

1)

2)

Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2008 года.

Статья 2

Признать утратившими силу:

1)

2)

- 3)
- 4)

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2008 года, за исключением пунктов 3 и 4 статьи 2 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 3 и 4 статьи 2 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2009 года.

Однако возможность подобного оформления существует не всегда. Например, если необходимо в перечне признать утратившими силу с разных дат структурные единицы одного и того же законодательного акта, оформление производится следующим образом.

Пример:

Статья 9

1. Признать утратившими силу:

..... ;

8) абзац четвертый пункта 5 статьи 1 Федерального закона от 20 октября 2005 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в главу 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 43, ст. 4350);

11) абзацы шестнадцатый-девятнадцатый пункта 4 статьи 1 и абзац третий пункта 17 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 268-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 31);

12) подпункт «в» пункта 5 статьи 1 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 155-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 30, ст. 3611);

..... ;

2. Признать утратившими силу с 1 января 2011 года:

..... ;

5) абзацы пятый, шестой и восьмой пункта 5 статьи 1 Федерального закона от 20 октября 2005 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в главу 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 43, ст. 4350);

..... ;

7) абзац третий пункта 13 и абзац третий пункта 17 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 268-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 31);

8) пункты 21 и 22 статьи 1 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 155-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 30, ст. 3611);

.....

95. Признание утратившим силу законодательного акта, в котором осталась одна структурная единица после того, как остальные утратили силу

Если в законодательном акте осталась одна статья или структурная единица после того, как остальные утратили силу, и она подлежит признанию утратившей силу, то необходимо признавать утратившим силу весь законодательный акт полностью, а не одну только эту статью или структурную единицу.

КОММЕНТАРИЙ

Если не будет соблюдаться указанное правило, останутся только наименование законодательного акта, его номер и дата подписания Президентом Российской Федерации, не имеющие никакого содержательного наполнения, что недопустимо.

На практике возможна и другая ситуация, когда необходимо признать утратившим силу практически весь законодательный акт, оставив действовать одну или две его структурные единицы. Например, законодательный акт построен следующим образом:

Раздел I	
Глава 1	(статьи 1-5)
Глава 2	(статьи 6-33)
Раздел II	
Глава 3	(статьи 34-49)
Глава 4	(статьи 50-57)
Раздел III	
Глава 5	(статьи 58-63)
Глава 6	(статьи 64-67)

Законодателю необходимо оставить действовать только статьи 57 и 67 законодательного акта. В таком случае следует применить следующую формулировку:

...раздел I, главу 3, статьи 50-56, главу 5, статьи 64-66 Федерального закона от ... № ... «...» (Собрание законодательства Российской Федерации, ..., № ..., ст. ...) признать утратившими силу...

Признаваемые утратившими силу структурные единицы законодательного акта в обязательном порядке должны быть перечислены. Применение формулировки «за исключением статей 57 и 67» не допускается.

96. Признание утратившим силу законодательного акта, содержащего статьи о признании утратившими силу других законодательных актов (их структурных единиц)

Если в законодательном акте имеются статьи, которыми признавались утратившими силу ранее изданные законодательные акты, то при необходимости признать утратившим силу данный законодательный акт он признается утратившим силу полностью независимо от наличия в нем таких статей.

КОММЕНТАРИЙ

Правило не восстанавливает действие ранее утратившей силу правовой нормы. Если в законодательном акте имеются две статьи, одна из которых вносит изменения в какой-то законодательный акт, а вторая признает утратившим силу другой ранее действовавший законодательный акт, то при необходимости признать утратившей силу статью о внесении изменений нужно признавать утратившим силу законодательный акт полностью. Если статья законодательного акта наряду с внесением изменений в иной законодательный акт одновременно признавала отдельные его структурные единицы утратившими силу, то при необходимости признать данную статью утратившей силу она признается утратившей силу целиком.

97. Законодательные акты, фактически утратившие силу

В перечни законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, следует включать не только законодательные акты, которые действовали до принятия нового законодательного акта, но также законодательные акты по данному вопросу, которые ранее фактически утратили силу (то есть являются «ФУСами») либо поглощены последующими законодательными актами, но не были признаны утратившими силу в установленном порядке.

98. Включение в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, законодательных актов временного характера

В перечни законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, не включаются законодательные акты (нормы) временного характера, срок действия которых истек. Законодательные акты (нормы) временного характера в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются только в том случае, если срок их действия не истек.

Если действие законодательного акта временного характера или его структурной единицы было продлено на неопределенный срок, то в перечень включается как основной законодательный акт, так и продлевающий его действие законодательный акт.

КОММЕНТАРИЙ

Если в законодательный акт временного характера до истечения срока его действия вносились изменения, то после истечения срока его действия необходимо признавать утратившими силу все законодательные акты о внесении изменений в законодательный акт временного характера. Это делается в целях упорядочения массива законодательных актов посредством исключения из его состава фактически утративших силу актов. Если действие

законодательного акта временного характера было продлено на срок, который еще не истек, или на неопределенный срок, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются основной законодательный акт, законодательный акт, продлевающий его действие, а также все законодательные акты (или их структурные единицы) о внесении изменений в основной законодательный акт.

99. Признание утратившими силу структурной единицы, содержащей указание на приложение, и самого приложения

Если подлежащий признанию утратившим силу пункт или подлежащая признанию утратившей силу статья содержит указание на приложение, которое соответственно должно утратить силу, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включается только этот пункт или эта статья, а приложение отдельно не указывается, хотя оно тоже считается утратившим силу.

100. Признание утратившими силу структурной единицы, содержащей указание на приложение, а также на другие вопросы, сохраняющие свое значение, и самого приложения

Если в пункте или статье законодательного акта наряду с утверждением приложения содержатся указания, касающиеся других вопросов, сохраняющих свое значение, а приложение подлежит признанию утратившим силу полностью, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включается этот пункт или эта статья только в части, относящейся к приложению.

101. Признание утратившими силу структурных единиц приложения

Если приложение не может быть признано полностью утратившим силу, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются только структурные единицы приложения.

Пример:

Признать утратившим силу пункт 2 приложения, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от ... № ... «О ...» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № ..., ст. ...)

КОММЕНТАРИЙ

Если приложение не может быть признано утратившим силу полностью, то в перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются только отдельные структурные единицы приложения. Пока не возникнет необходимость признать приложение полностью утратившим силу, признавать утратившей силу структурную единицу, которая утверждала приложение, нельзя.

102. Употребление термина «отменить»

Если законодательный акт еще не вступил в силу, а необходимость в нем отпала, применяется термин «отменить».

КОММЕНТАРИЙ

Если отпала необходимость в структурной единице, не вступившей в силу, используется термин «исключить» (см. пункт 49 настоящих Методических рекомендаций).

103. Употребление понятия «признать не действующим на территории Российской Федерации»

По отношению к законодательству Союза ССР употребляется понятие «признается не действующим на территории Российской Федерации».

ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ НАСТОЯЩИХ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

104. Общие положения

Законопроекты, устанавливающие новое правовое регулирование, оформляются в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями.

В законодательные акты, подготовка которых к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации осуществлялась в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями, изменения вносятся также в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями.

Признание утратившими силу каких-либо структурных единиц таких законодательных актов или признание законодательного акта утратившим силу полностью производится в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями.

105. Законодательные акты, которые были приняты до утверждения настоящих Методических рекомендаций, но не противоречат им

На законодательные акты, которые были приняты до утверждения настоящих Методических рекомендаций, но не противоречат им, также распространяется действие настоящих Методических рекомендаций.

Например, в полной мере Методические рекомендации будут действовать в отношении ранее принятого федерального закона, в котором статьи разделены на структурные единицы, пронумерованные арабскими цифрами с точкой, если никаких ссылок в тексте данного законодательного акта на то, чем является данная структурная единица (частью или пунктом), нет.

КОММЕНТАРИЙ

Если в ранее принятом законодательном акте статьи разделены на структурные единицы, обозначенные арабскими цифрами с точкой, и в тексте

самого законодательного акта нет никаких указаний на то, чем являются данные структурные единицы, то следует обратить внимание на законодательные акты, которыми вносились в него изменения.

Если законодательный акт ранее не изменялся, то при внесении изменений или при оформлении на него ссылки структурные единицы, обозначенные арабскими цифрами с точкой, будут считаться частями статьи.

106. Применение требований настоящих Методических рекомендаций к ранее принятым законодательным актам, не полностью отвечающим этим требованиям

В отношении ранее принятых законодательных актов, не полностью отвечающих требованиям настоящих Методических рекомендаций, они будут применяться в той части, в какой это допустимо без изменения или нарушения их формы и содержания (например, без учета разработанной настоящими Методическими рекомендациями структуры статьи).

При ссылках на структурные единицы существующих законодательных актов, внесении в них изменений и признании утратившими силу структурных единиц законодательных актов следует применять те обозначения структурных единиц, которые уже используются в данных законодательных актах.

107. О порядке применения пункта 106 настоящих Методических рекомендаций

Содержащиеся в пункте 106 настоящих Методических рекомендаций положения применяются на период действия законодательных актов, которые приняты до утверждения настоящих Методических рекомендаций и не отвечают их требованиям.

Данное исключение распространяется только на случаи, когда применение положений настоящих Методических рекомендаций невозможно.

КОММЕНТАРИЙ

Например, структурная единица статьи Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», обозначенная арабской цифрой с точкой, считается пунктом, а структурная единица, обозначенная арабской цифрой с закрывающей круглой скобкой, – подпунктом.

Пример:

Статья 15. Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа органов управления образованием

1. К специальным учебно-воспитательным учреждениям открытого типа органов управления образованием относятся:

- 1) специальные открытого типа;
- 2) специальные открытого типа;
- 3) другие виды воспитания.

2. Специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа в соответствии с уставами указанных учреждений или положениями о них:

- 1) принимают для представителей;
- 2) организуют работе с ними;
- 3) осуществляют образовательными стандартами;
- 4) осуществляют функции, предусмотренные подпунктами 1, 4 и 5 пункта 2 статьи 14 настоящего Федерального закона.

3. К специальным учебно-воспитательным учреждениям закрытого типа органов управления образованием относятся:

- 1) специальные закрытого типа;
- 2) специальные закрытого типа;
- 3) специальные (коррекционные) закрытого типа.
4. В специальные учебно-воспитательные в случаях, если они:
 - 1) не подлежат уголовная ответственность;
 - 2) достигли возраста, предусмотренного руководить ими;
 - 3) осуждены кодекса Российской Федерации.
5. Основаниями содержания являются:

1) постановление судьи – в отношении лиц, указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 4 настоящей статьи;

2) приговор суда – в отношении лиц, указанных в подпункте 3 пункта 4 настоящей статьи.

6. В специальные (коррекционные) образовательные учреждения закрытого типа на основании документов, указанных в пункте 5 настоящей статьи.

Рассмотрим другой пример. Структурная единица статьи Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года № 133-ФЗ), обозначенная арабской цифрой с точкой, считается частью, а структурная единица, обозначенная строчной буквой с закрывающей круглой скобкой, - пунктом.

Пример:

Статья 34. Право члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на обеспечение жилым помещением в городе Москве

1. Члену Совета Федерации одно из следующих жилых помещений:

- а) жилое помещение имеющем статус общежития;
- б) жилое помещение законодательством;
- в) отдельный номер в гостинице разряда «Высший-А».

2. Жилое помещение в случаях, предусмотренных пунктами «а» и «б» части первой настоящей статьи, предоставляется члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы для их проживания и проживания членов их семей.

Несмотря на то, что в соответствии с правилами пункта 9 настоящих Методических рекомендаций арабская цифра с точкой должна обозначать часть статьи, а арабская цифра с закрывающей круглой скобкой – пункт части

статьи, при внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» или при признании утратившими силу структурных единиц данного законодательного акта необходимо использовать те обозначения, которые уже существуют в данном законодательном акте. Аналогичным образом следует поступать и с внесением изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также при признании утратившими силу его структурных единиц. Хотя арабская цифра с точкой обозначает в данном Федеральном законе часть статьи, номер части статьи при ссылке на нее прописывается словом («в соответствии с частью первой»). Если не следовать указанному правилу, путаница, от которой необходимо уйти, будет только усугубляться.

Чтобы определить, чем является конкретная структурная единица законодательного акта, следует учитывать не только ссылки на структурные единицы в самом законодательном акте, которых может и не быть. Необходимо также просмотреть те законодательные акты, которыми вносились изменения в рассматриваемый законодательный акт. Так, если в тексте взятого для примера Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» не было ссылок, то, например, в Федеральном законе от 13 января 2001 года № 1-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”» законодатель совершенно определенно высказался в отношении структурных единиц данного законодательного акта: «Внести изменение в пункт 12 статьи 15 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”...».

Разнобой в оформлении однотипных случаев, к сожалению, является следствием длительного произвольного использования различных обозначений одних и тех же структурных единиц. Такое положение будет сохраняться достаточно длительное время, пока не будут признаны утратившими силу законодательные акты, оформление которых не соответствует требованиям настоящих Методических рекомендаций.

Существуют законодательные акты, состоящие из статей, различающихся по своей структуре. Например, некоторые статьи части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации состоят из необозначенных частей, некоторые статьи (большая часть) состоят из пронумерованных арабскими цифрами с точкой структурных единиц, которые считаются пунктами. Для того чтобы уменьшить структурный разнобой статей данного законодательного акта, имеет смысл при внесении изменений в те статьи части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации, которые состоят из необозначенных частей, излагать их в новой редакции, нумеруя их структурные единицы арабскими цифрами с точкой. Таким образом, постепенно, путем внесения изменений можно будет устранить ситуацию, когда в одном законодательном акте статьи состоят из разных по обозначению структурных единиц, придать структуре статей законодательного акта однородный вид (хотя и не соответствующий правилам Методических рекомендаций).

Положения настоящих Методических рекомендаций необходимо применять в максимально полном объеме.

Например, при внесении изменений в конкретный законодательный акт пересчет структурных единиц статей не производится, даже если такой пересчет допускался ранее.

В случае если части статьи законодательного акта пронумерованы арабской цифрой с точкой, но при ссылках на них номер части прописывается словами, то при дополнении статьи новой частью следует писать:

1) при дополнении частью между частями первой и второй:

...дополнить частью первой.1 следующего содержания:

«1.1. »;

2) при дополнении двумя частями между частями второй и третьей статьи:

...дополнить частями второй.1 и второй.2 следующего содержания:

«2.1. »

2.2. ».

**Письмо от 23 февраля 2000 г. № 1187-ЭР
Министерства юстиции Российской Федерации
«Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных
законов»**

Цель настоящих Рекомендаций заключается в содействии деятельности государственных органов и лиц, осуществляющих подготовку и оформление проектов федеральных законов, а также в обеспечении правильного восприятия законов и их эффективной реализации.

1. Определение предмета и вида закона

1.1. Подготовка и оформление проекта федерального закона включает в себя ряд последовательно связанных между собой процедур по его созданию, осуществляемому с использованием правил и приемов законодательной техники.

1.2. Федеральные законы должны соответствовать общим критериям законности правовых актов. К таким критериям относятся:

1.2.1. Правомочность субъекта, принимающего акт. Право принимать федеральные законы принадлежит только Государственной Думе как палате представительного и законодательного органа – Федерального Собрания Российской Федерации.

1.2.2. Соответствие содержания акта объему полномочий субъекта. Имеется в виду объем законодательной компетенции Федерации и ее субъектов согласно ст. 71 и ст. 72 Конституции Российской Федерации, конституциям и уставам субъектов Российской Федерации.

Не допускается необоснованное расширение объема законодательной компетенции за счет компетенции федеральных органов исполнительной власти, а также предметов ведения субъектов Российской Федерации.

1.2.3. Правильный выбор формы акта. Рекомендуется тщательно оценивать возможный круг регулируемых отношений и правильно выбрать форму закона (кодекс и др.) или подзаконного акта.

1.2.4. Соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу.

1.2.5. Последовательное развитие и конкретизация в акте принципов и положений Конституции Российской Федерации.

1.2.6. Соответствие акта общепризнанным принципам и нормам международного права, ратифицированным (одобренным) международным договорам Российской Федерации. Речь идет о международно-правовых актах, которые содержат нормы, применяемые либо непосредственно, либо путем издания внутригосударственных актов.

1.3. Предметом закона являются подлежащие нормативно-правовому регулированию экономические, политические, социальные и иные отношения.

1.4. Не все отношения подлежат нормативно-правовому регулированию в форме федерального закона. При определении предмета федерального закона необходимо учитывать соотношение законов и подзаконных нормативных правовых актов, закрепленное Конституцией Российской Федерации, и

критерии, характеризующие закон как акт высшей юридической силы. К таким критериям следует отнести:

1.4.1. Значимость и стабильность регулируемых общественных отношений. Закон регулирует наиболее важные, устойчивые общественные отношения.

1.4.2. Первичность нормативного регулирования отношений, составляющих предмет отрасли права или отрасли законодательства.

1.4.3. Соответствие содержания закона предметам ведения Российской Федерации, закрепленным Конституцией Российской Федерации, а также положениям федеральных конституционных законов или федеральных законов, предписывающих регулирование соответствующих общественных отношений в форме федерального закона.

1.5. Приступая к работе над законопроектом, важно всесторонне оценить необходимость издания закона. В этих целях рекомендуется:

1.5.1. Уяснить, имеется ли в действительности проблема, требующая принятия законодательных решений на федеральном уровне, и каков при этом должен быть объем правового регулирования.

1.5.2. Определить, является ли данное правовое регулирование соразмерным преследуемым целям.

1.5.3. Четко уяснить существо предполагаемого правового регулирования и цели, которые имеются в виду достигнуть изданием нового закона.

1.5.4. Определить место будущего закона в общей системе законодательства, в отрасли, подотрасли законодательства и т.п.

1.5.5. Если требуется принятие именно закона, необходимо определить содержание конкретных его положений; иными словами, какие правила поведения (отношения) следует предписать, разрешить или запретить и какие санкции ввести в случае нарушения закона.

1.5.6. Изучить действующие нормативные правовые акты Российской Федерации по теме проекта либо решающие близкие по содержанию вопросы; ознакомиться с практикой применения действующих нормативных правовых актов.

1.5.7. Проанализировать предложения ученых, результаты опроса общественного мнения и соответствующие статистические данные.

1.5.8. Определить возможные последствия действия будущего закона: экономические, политические, социальные, правовые, экологические, демографические и др.

1.5.9. Определить затраты материальных, финансовых и других ресурсов, необходимых для реализации положений будущего закона, а также оценить целесообразность таких затрат с точки зрения ожидаемых результатов.

1.6. Федеральные законы могут готовиться в следующих формах:

1.6.1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

1.6.2. Федеральный конституционный закон.

1.6.3. Кодекс Российской Федерации - федеральный закон, принимаемый по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, обеспечивающий единообразное регулирование и содержащий в

систематизированном виде всю или основную массу норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

1.6.4. Основы законодательства – федеральный закон, содержащий принципы и основные положения законодательного регулирования определенной сферы общественных отношений, подлежащие развитию и конкретизации в нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Основы законодательства принимаются по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

1.6.5. Общие принципы регулирования – федеральный закон, принимаемый по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Общие принципы содержат нормы-цели, определяют основные начала регламентации соответствующей сферы общественных отношений, подлежащих развитию и конкретизации в нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов.

1.6.6. Федеральный закон (тематической направленности).

1.6.7. Федеральный закон о ратификации международного договора Российской Федерации.

1.7. Проект федерального закона может быть разработан в виде:

1.7.1. Проекта нового федерального закона (если требуется новое решение какого-либо самостоятельного вопроса или если по одному и тому же вопросу имеется несколько нормативных правовых актов).

1.7.2. Изменений и дополнений действующих федеральных законов.

1.7.3. Новой редакции (нового текста) действующего федерального закона.

1.8. Текст закона должен способствовать наиболее полному и правильному его пониманию теми лицами, которым адресован закон, и соответствовать выработанным теорией и практикой правотворчества правилам законодательной техники.

1.9. Следует стремиться к тому, чтобы новый федеральный закон не противоречил ранее принятым и действующим законам, если только его принятие не преследует цель изменить или отменить нормы действующего (ранее принятого) закона.

2. Этапы подготовки законопроектов

2.1. Разработка проектов федеральных законов должна основываться на полной и достоверной информации о предмете правового регулирования (положения, выводы исследований, проведенных учеными-юристами, статистические данные, материалы средств массовой информации, справки о зарубежном законодательстве, экономические и иные расчеты, данные социологических исследований, информация об эффективности действия законов, ранее принятых по той же теме, а также о ратифицированных (одобренных) Российской Федерацией международных договоров).

2.2. Анализировать и оценивать действующие нормативные правовые акты следует с учетом:

2.2.1. Решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности тех или иных нормативных правовых актов.

2.2.2. Ратифицированных (одобренных) Российской Федерацией международных договоров.

2.2.3. Постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, постановлений Президиума, решений и определений судебных коллегий Верховного Суда Российской Федерации.

2.2.4. Постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

2.3. При поиске информации о решениях Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и о ратифицированных (одобренных) Российской Федерацией международных договорах рекомендуется учитывать, что:

2.3.1. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации публикуются в «Собрании законодательства Российской Федерации» и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

2.3.2. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, постановления Президиума, решения и определения судебных коллегий Верховного Суда Российской Федерации публикуются в «Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации».

2.3.3. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации публикуются в «Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации».

2.3.4. Тексты международных договоров, ратифицированных (одобренных) Российской Федерацией, публикуются в «Бюллетене международных договоров».

2.4. Тексты действующих нормативных правовых актов должны анализироваться по контрольным экземплярам их официальных изданий, отражающим все последующие (после принятия) изменения и дополнения, внесенные в данные акты в официальном порядке.

Поиск необходимой информации о действующем федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации рекомендуется осуществлять с использованием новейших компьютерных технологий, включая банки данных справочных правовых систем.

2.5. В программах и планах законопроектной деятельности предусматриваются поручения органам государственной власти по разработке законопроектов. При этом определяются головной исполнитель, состав соисполнителей и срок представления документов.

2.6. К подготовке проектов федеральных законов целесообразно привлекать представителей соответствующих организаций, научных учреждений, экспертов.

2.7. Для организации разработки законопроектов комплексного межотраслевого характера, требующей привлечения большого количества организаций, по предложению головного исполнителя могут образовываться комиссии.

2.8. В начале работы над значительным по объему и степени важности законопроектом подготавливается его концепция. В концепции даются:

2.8.1. Характеристика предмета и целей будущего закона.

2.8.2. Анализ системы законов и иных нормативных правовых актов, действующих в сфере предмета проектируемого закона.

2.8.3. Анализ причин и условий недостаточно эффективного действия норм, подлежащих отмене или совершенствованию.

2.8.4. Обзор предложений ученых-юристов, иных лиц по совершенствованию, изменению нормативно-правового регулирования в сфере предмета проектируемого закона.

2.8.5. Обзор передового зарубежного правотворческого опыта.

2.8.6. Анализ общепризнанных норм и принципов международного права, действующих в сфере предмета проектируемого закона.

2.8.7. Основные положения и варианты решений.

2.8.8. Прогноз возможных последствий применения проектируемых норм.

2.8.9. Финансово-экономическое обоснование проектируемого закона.

2.8.10. Примерная структура закона.

2.9. Органы, разрабатывающие проект, организуют его обсуждение, учет и обобщение поступивших в ходе обсуждения замечаний и предложений, а также осуществляют доработку проекта в соответствии с ними.

2.10. В необходимых случаях подготовленный законопроект может быть опубликован в средствах массовой информации для публичного обсуждения.

2.11. Значительные по объему и степени важности законопроекты могут подвергаться юридической и иной специализированной экспертизе.

В качестве экспертов привлекаются ученые и специалисты, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего законопроекта.

2.12. Подготовленные проекты федеральных законов согласовываются с соответствующими органами и организациями.

2.13. Проекты федеральных законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

3. Оформление законопроектов

3.1. Проект закона состоит, как правило, из заголовка, преамбулы, нормативных предписаний, частей, глав, разделов.

В крупных систематизированных законах (например, кодексах) могут выделяться особые структурные части, содержащие общие положения, имеющие определяющее значение для содержания всего закона.

3.2. Федеральный закон имеет следующие официальные реквизиты:

3.2.1. Наименование формы акта: «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации...», «Федеральный конституционный закон...», «Федеральный закон...», «Кодекс Российской Федерации...» и т.д.

3.2.2. Заголовок федерального закона.

3.2.3. Дату принятия федерального закона Государственной Думой.

3.2.4. Дату одобрения федерального закона Советом Федерации.

3.2.5. Подпись Президента Российской Федерации.

3.2.6. Место и дату подписания федерального закона.

3.2.7. Регистрационный номер: «№... ФЗ».

3.3. Заголовок закона должен давать общее представление о его содержании и точно отражать предмет закона.

3.4. Посредством включаемых в закон правовых норм законодатель устанавливает желаемую и требуемую модель (правило) правомерного поведения.

Содержание правовой нормы составляют:

3.4.1. Условия, при которых эта норма действует.

3.4.2. Правило поведения (требования, которые предъявляются к поведению субъектов, вступающих в определенные правоотношения).

3.4.3. Меры государственного принуждения (санкции), которые могут применяться к нарушителям данной нормы.

3.5. Содержание правовой нормы должно определяться исходя из:

3.5.1. Целей подготавливаемого закона.

3.5.2. Положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, а также ратифицированных (одобренных) Российской Федерацией международных договоров.

3.5.3. Принципов соответствующей отрасли права.

3.5.4. Рекомендаций юридической науки о наиболее эффективном варианте правового регулирования соответствующего вида общественных отношений.

3.5.5. Способов правового регулирования, которые могут обеспечить эффективное действие проектируемой нормы.

3.6. Содержание нормы права в тексте закона излагается в виде нормативных правовых предписаний – правовых формул, выражающих законченную мысль.

Рекомендуется применять следующие виды нормативных правовых предписаний:

3.6.1. Предписание-принцип закрепляет исходные, руководящие нормативные положения общего характера, имеющие значение для отдельной отрасли, подотрасли, института права либо права в целом.

3.6.2. Предписание-цель.

3.6.3. Предписание-дефиниция содержит определение какого-либо юридического, политического и иного понятия.

3.6.4. Управомочивающее предписание закрепляет субъективные права (право действовать определенным способом) граждан и иных субъектов права.

3.6.5. Императивное предписание закрепляет такой вариант поведения граждан и иных субъектов права, которому они должны неукоснительно следовать. К императивным предписаниям относятся:

3.6.5.1. Обязывающее предписание устанавливает обязанность граждан и иных субъектов права действовать определенным образом.

3.6.5.2. Запрещающее предписание устанавливает запрет на совершение каких-либо действий (активного действия либо бездействия).

3.6.6. Диспозитивное предписание разрешает гражданам и иным субъектам права по своему усмотрению определять права и обязанности в конкретном правоотношении либо реализовывать права и обязанности, предусмотренные этим предписанием.

3.6.7. Предписание-стимул содержит материальные, моральные и другие стимулы, побуждающие граждан и иных субъектов права действовать определенным образом.

3.6.8. Бланкетное предписание содержит отсылку к другому нормативному правовому акту, содержащему подробную регламентацию соответствующих прав и обязанностей; устанавливает ответственность за нарушение каких-либо правил поведения, закрепленных другим нормативным правовым актом.

3.6.9. Отсылочное предписание содержит отсылку к другому нормативному правовому акту, содержащему соответствующую норму права.

3.6.10. Обеспечивающее предписание закрепляет решение правотворческого органа о признании акта утратившим силу либо о внесении в него изменений и дополнений.

3.7. При формулировании нормативного предписания рекомендуется оценить возможные последствия его применения с тем, чтобы не проектировать норм, действие которых может повлечь негативные, нежелательные для личности, общества и государства результаты.

3.8. Устанавливаемые законом права и обязанности должны быть реальными, соответствовать современному уровню развития регулируемых общественных отношений, иметь надежный правовой механизм их защиты и охраны.

Разработку механизма реализации норм права рекомендуется рассматривать как одну из основных задач по проектированию эффективно действующих норм права.

3.9. Необходимо четкое и упорядоченное изложение правовых норм, что обеспечивается логической последовательностью изложения и переходом от общих положений к более конкретным. При этом не следует допускать противоречий между общими и конкретными положениями проекта.

3.10. Нормы, составляющие содержание законопроекта, как правило, располагаются в следующей последовательности:

3.10.1. Сфера действия закона.

3.10.2. Цели и задачи.

3.10.3. Общие и конкретные требования к поведению субъектов, вступающих в определенные правоотношения.

3.10.4. Правовые последствия.

3.10.5. Заключительные и переходные положения.

3.11. Сначала формулируются принципы и предписания, имеющие общий характер, а затем конкретизирующие их предписания.

3.12. Общие предписания определяют цели закона, сферу регулируемых им отношений (предмет закона), а также принципы отрасли права, законодательства либо отдельного правового института.

Предписания общего характера в законе необходимы для лучшего понимания сути и целей конкретных предписаний и их содержания.

3.14. Как правило, сначала формулируются регулятивные предписания (разрешающие, управомочивающие, обязывающие или запрещающие определенное поведение, а затем – охранительные предписания, содержащие санкции, закрепляющие способы защиты нарушенных прав, и др.).

3.15. В зависимости от предмета закона, объема и характера нормативного материала нормативные предписания группируются в тексте проекта по отдельным структурным частям: статьям, главам, разделам.

При этом более высокую ступень деления возможно использовать лишь тогда, когда низшая ступень уже использована. Например, не следует употреблять рубрику «раздел», если в законе нет глав.

Части, разделы, главы и статьи должны иметь заголовки.

3.16. Структура закона должна быть рациональной. Части, разделы, главы и статьи располагаются в последовательности, обеспечивающей логическое развитие темы, переход от общих положений к более конкретным.

3.17. В федеральных законах нормативные предписания излагаются в виде статей, имеющих (помимо заголовка) порядковый номер.

Статьи нумеруются арабскими цифрами. Нумерация статей в законе должна быть сквозной для всего акта.

3.18. Статьи могут подразделяться на абзацы, именуемые частями и имеющие порядковые номера. Части статей могут подразделяться на пункты и подпункты.

3.19. В статьях, содержащих перечисления, каждый абзац обозначается арабской цифрой со скобкой или буквой.

3.20. Если два или несколько нормативных правовых предписания тесно связаны между собой и обуславливают друг друга, возможно для удобства пользования и применения помещать их в одной статье.

3.21. В случаях, когда необходимо разъяснить цели и мотивы принятия закона, в него включается вступительная часть – преамбула.

Преамбула – самостоятельная часть закона, помогающая полнее и глубже понять социально-политическую и экономическую обстановку, в которой принимается закон, а также необходимость его издания.

Нормативные предписания в преамбулу не помещаются.

3.22. Федеральные законы излагаются на русском языке – государственном языке Российской Федерации.

3.23. Следует стремиться к ясности и точности изложения нормативных предписаний. Их содержание должно быть доступно и понятно должностным лицам и гражданам.

3.24. Нормы закона формулируются по возможности короткими фразами, четкими, доступными для понимания словами. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, образных сравнений, эпитетов, метафор.

В случае необходимости используются юридические, экономические, технические и другие специальные термины. При этом целесообразно давать определения малоизвестным терминам.

3.25. Термины должны употребляться в проекте только в одном значении в соответствии с общепринятой терминологией. При использовании понятий следует исходить из общепринятых определений, содержащихся в словарях. Для обозначения одних и тех же понятий должны использоваться одни и те же термины.

Если термины, используемые в законопроекте, имеют несколько смыслов или смысл, отличающийся от обычного, в тексте проекта следует указать, какой смысл придается термину, с тем, чтобы обеспечить правильное толкование закона.

3.26. Определения терминов целесообразно давать лишь в законах общего характера и в той части закона, где данный термин употребляется впервые.

Определения наиболее важных терминов, употребляемых в законе и являющихся общими для всех его предписаний, целесообразно давать в одной статье, обычно помещаемой в начале текста.

Число определений, объясняющих те или иные содержащиеся в законе термины, не должно быть чрезмерным.

3.27. Необходимо правильно определять и формулировать отсылки в законодательстве. С их помощью обеспечиваются системные связи между различными нормами и правовыми актами.

Целесообразно использовать следующие виды отсылок:

3.27.1. Отсылки к нормам данного закона для обеспечения связи между его общими и конкретными специальными положениями.

3.27.2. Отсылки к нормативным правовым актам более высокой юридической силы, когда надо выявить правообразующий источник данного закона.

3.27.3. Отсылки к ратифицированным и одобренным международным актам, накладывающим на Россию обязательства и требующим для их исполнения принятия внутренних государственных актов.

3.27.4. Отсылки к актам низшей юридической силы, когда необходимо обеспечить функциональную «правовую связь» и определить основания издания нового закона или дать поручение принять подзаконный акт.

3.27.5. По своему объекту отсылки могут быть сделаны к конкретному закону в целом либо его части, к закону в широком смысле, к законодательству, касаться как действующих, так и предполагаемых правовых актов.

Не допускаются отсылки к норме, которая, в свою очередь, ссылается к другой норме, а также к еще не принятым законам или иным нормативным правовым актам.

В тексте отсылки указывается название акта, к которому делается отсылка, его номер и дата опубликования, а если делается отсылка к определенным статьям этого акта, указываются также номера статей.

3.28. Целесообразно избегать включения в проект федерального закона примечаний.

Примечания допускаются в случае необходимости дать определение какого-либо смежного понятия либо поместить короткий комментарий, который поможет точнее уяснить смысл изложенных в статье предписаний (например, в примечаниях к ст. 198 и ст. 199 Уголовного кодекса РФ определяется, как понимать термины «крупный размер» и «особо крупный размер»).

3.29. Помещение в проекты федеральных законов приложений, как правило, не допускается.

3.30. В качестве обязательного компонента в федеральном законе должны быть предусмотрены специальные правовые средства, обеспечивающие его соблюдение (меры поощрения, контроля, порядок разрешения споров и т.д.), а также способы защиты установленных прав граждан и иных лиц.

В проекте, который содержит предписания, устанавливающие обязанности государственных и общественных органов, предприятий, организаций, должностных лиц и граждан, следует закрепить санкции за их неисполнение в случае, если такие санкции отсутствуют в действующем законодательстве. Если же такие санкции уже предусмотрены, то следует дать отсылку к устанавливающим их действующим нормативным правовым актам.

3.31. В соответствии с Регламентом Государственной Думы непосредственно в текст внесенного в Государственную Думу законопроекта должны быть включены следующие положения:

3.31.1. О сроке и порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений.

3.31.2. О признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона.

3.31.3. О приведении Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации своих правовых актов в соответствие с принятым федеральным конституционным законом или федеральным законом.

3.32. Изменения, вносимые в действующие законы, следует оформлять в виде новой редакции изменяемых статей. Могут быть также изложены в новой редакции отдельные части статей.

3.33. Дополнения, включаемые в действующий закон, уместно оформлять в виде новых статей закона либо частей, абзацев действующих статей и располагать в зависимости от логики изложения материала в акте.

3.34. Законопроект вносится в Государственную Думу с приложением документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы (ст. ст. 105, 106).

При внесении законопроекта в Государственную Думу должны быть представлены:

3.34.1. Текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, который его вносит.

3.34.2. Пояснительная записка, в которой излагаются: обоснование необходимости принятия закона, цели и основные положения законопроекта, его место в системе действующего законодательства; прогноз социально-экономических, юридических и иных последствий реализации будущего закона.

3.34.3. Справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования.

В справке указываются конкретные нормативные правовые акты, которыми регулируются общественные отношения, охватываемые проектом федерального закона. В их числе могут быть законы СССР и РСФСР, действующие в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказы и инструкции федеральных органов исполнительной власти. В справке, кроме того, может формулироваться тот или иной вывод, например о том, что принятие

указанного законопроекта позволит сократить объем подзаконного правового регулирования.

3.34.4. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или дополнению в связи с принятием данного закона.

3.34.5. Предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации федерального закона.

В предложениях указывается, в какие конкретно нормативные правовые акты должны быть внесены изменения и дополнения в случае принятия данного федерального закона, а также - какой пакет нормативных правовых актов должен быть разработан и введен в действие для реализации данного федерального закона.

3.34.6. Финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных или иных затрат).

3.34.7. Справка об инициаторах разработки проекта и о лицах, принимавших участие в его подготовке.

В справке, в частности, указывается, по чьей инициативе (общественного объединения, организации, группы граждан и т.п.) разработан проект, перечисляются лица и организации, участвовавшие в подготовке законопроекта, а также указывается, когда и где проект прошел правовую, экономическую, экологическую и другие экспертизы (с приложением текстов заключений).

3.34.8. Сопроводительное письмо в Государственную Думу, подписанное либо субъектом права законодательной инициативы, либо руководителем органа, наделенного правом законодательной инициативы, в котором выражено намерение внести законопроект в качестве законодательной инициативы.

Учебное издание

СУСЛИН ЭДУАРД ВАСИЛЬЕВИЧ,
доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования
Российской Федерации

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА

Учебное пособие

Редактор Семина Т.А.
Компьютерная верстка Маневич А.Д.

Подписано в печать 27.06.2017 г. Печать трафаретная. Формат 60x84 1/16
Объем 21,0 п.л. Тираж 100 экз. Заказ № 482.

Отпечатано в копировальном множительном участке
Санкт-Петербургской юридической академии

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

Санкт-Петербургская юридическая академия (далее – Академия) создана 7 июля 1997 года по инициативе заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора исторических наук, доктора юридических наук, профессора, Почётного президента Санкт-Петербургской юридической академии Станислава Федоровича Зыбина при участии федеральных и региональных органов государственной власти.

За 19 лет образовательной деятельности Академия выпустила более 3200 выпускников, 230 из которых получили диплом с отличием. В числе выпускников – депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутаты муниципальных образований Санкт-Петербурга и Ленинградской области, государственные служащие, сотрудники Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной таможенной службы, военнослужащие Министерства обороны РФ и др.

Образовательная деятельность в Академии осуществляется на основании Лицензии Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации № 2394 от 20 сентября 2016 года (серия 90Л01, № 0009460) на осуществление образовательной деятельности по указанным в приложениях образовательным программам. Лицензия предоставлена бессрочно.

Академия имеет Свидетельство Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации о государственной аккредитации от 1 ноября 2016 года № 2322 (серия 90А01, № 0002445). Срок действия свидетельства о государственной аккредитации – до 31 января 2020 г.

В 2012 году Академия в соответствии с Положением об общественной аккредитации образовательных учреждений высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров, утверждённым Президиумом Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» от 9 февраля 2011 года, прошла процедуру общественной аккредитации и получила Свидетельство № 95.

Академия с 5 марта 2010 года является членом Ассоциации юридических вузов России (ЮРВУЗ) (Свидетельство № 0264).

В 2007 году Академия награждена Почетным дипломом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга «За выдающийся вклад в развитие высшего профессионального образования в Санкт-Петербурге».

Образовательная деятельность в Академии осуществляется высококвалифицированным профессорско-преподавательским составом. Более 80% преподавателей Академии имеют ученые степени и учёные звания, среди которых известные научной и юридической общественности, вузовскому и профессиональному сообществу ученые:

доктор юридических наук, профессор Э.В. Суслин; доктор педагогических наук, профессор А.В. Долматов; доктор юридических наук, профессор С.Ю. Косарев; доктор юридических наук, профессор С.А. Роганов; доктор юридических наук, доцент С.Г. Александров; доктор экономических наук, доцент И.В. Бородушко; доктор юридических наук, доцент Е.В. Силина и др.

Продолжительное время в коллективе Академии трудятся педагоги, награждённые знаком отличия «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации»: Л.М. Дулич, П.В. Иванов, В.С. Кувшинов, Э.В. Суслин. Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин П.В. Иванов удостоен почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Состояние материально-технического обеспечения и оснащённость образовательного процесса в Академии соответствуют требованиям, установленными федеральными образовательными стандартами высшего образования, и позволяют осуществлять качественную подготовку студентов.

Академия осуществляет обучение по направлениям подготовки:

40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), профили обучения: гражданско-правовой, уголовно-правовой, государственно-правовой, правовое регулирование предпринимательской деятельности;

40.04.01 Юриспруденция (уровень магистратуры), профили обучения: правовое обеспечение гражданского оборота и предпринимательства, теория и практика применения законодательства в уголовно-правовой сфере.

По окончании обучения выдается диплом государственного образца о высшем образовании.

Вступительные испытания:

Бакалавриат:

Очная форма обучения – результаты ЕГЭ по обществознанию, русскому языку, истории. Срок обучения – 4 года.

Очно-заочная форма обучения:

- На базе высшего профессионального (неюридического) образования – собеседование по основам конституционного права Российской Федерации, русскому языку, обществознанию.

Срок обучения – 3 года 2 месяца.

- На базе среднего профессионального (юридического) образования – собеседование по теории государства и права, русскому языку, обществознанию.

Срок обучения – 3 года 6 месяцев.

- На базе среднего общего или среднего профессионального (неюридического) образования – собеседование по обществознанию, русскому языку, истории.

Срок обучения – 4 года 6 месяцев.

Заочная форма обучения:

- На базе высшего профессионального (неюридического) образования – собеседование по основам конституционного права Российской Федерации, русскому языку, обществознанию.

Срок обучения – 3 года 2 месяца.

Магистратура:

Очная форма обучения – вступительные испытания по конституционному праву Российской Федерации (срок обучения – 2 года).

Заочная форма обучения – вступительные испытания по конституционному праву Российской Федерации (срок обучения – 2 года 5 месяцев).

Справочная информация:

- В Академии осуществляется обучение по программам дополнительного профессионального образования.
- Студентам очной формы обучения предоставляется отсрочка от призыва на военную службу.
- Действует гибкая система оплаты.
- Студентам очной формы обучения предоставляется общежитие.

Адрес Академии:

192012, Санкт-Петербург, пр. Обуховской обороны, д. 114 литер А.

Приемная комиссия:

+7 (812) 362-77-55; +7 (812) 677-00-07;
+7 (921) 951-34-33; +7 (921) 564-31-01;
E-mail: jurac.spb@mail.ru, priem@jurac.ru

Официальный сайт Академии: www.jurac.ru

ДОБРО ПОЖАЛОВАТЬ В НАШУ АКАДЕМИЮ!