

Артамонов А.Н.

**ПРАВОВЫЕ АКТЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Брянск 2018

УДК 340.13(075)

ББК – 67я73

А – 86

Артамонов А.Н. «Правовые акты в Российской Федерации», учебное пособие, Брянск, 2018. – 108 с.

Автор-составитель:

Артамонов Алексей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Брянского государственного университета им. акад. И.Г. Петровского.

ISBN 978-5-9734-0291-4

Настоящее учебное пособие представляет собой издание, подготовленное на базе действующего законодательства и направленное на овладение обучающимися набором знаний, умений и навыков в области нормотворчества. В нем раскрываются основные положения теории правовых актов, нормотворчества и юридической техники, рассматриваются вопросы правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов. Особое внимание уделяется характеристикам многочисленных форм подзаконных нормативных правовых актов. Отдельно рассматриваются вопросы индивидуальных правовых актов.

Учебное пособие «Правовые акты в Российской Федерации» рассчитано на лиц, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», а так же практических работников юридических служб органов государственной власти и местного самоуправления.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Понятие и виды правовых актов	6
§ 1. Юридические документы.....	6
§ 2. Понятие и признаки правового акта.....	8
§ 3. Классификация правовых актов	10
§4. Понятие и признаки нормативных правовых актов	12
<i>Контрольные вопросы и тестовые задания</i>	<i>15</i>
Глава 2. Законы и подзаконные нормативные правовые акты	18
§ 1. Законодательные акты	18
§ 2. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных федеральных государственных органов.....	24
§ 3. Подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации	33
§ 4. Система правовые акты органов местного самоуправления	37
§ 5. Локальные нормативные правовые акты	38
<i>Контрольные вопросы и тестовые задания</i>	<i>41</i>
Глава 3. Индивидуальные (ненормативные) правовые акты	43
§ 1. Понятие и признаки индивидуального (ненормативного) правового акта.....	43
§ 2. Виды индивидуальных (ненормативных) правовых актов.	46
§ 3. Правила оформления индивидуальных правовых актов.....	48
<i>Контрольные вопросы и тестовые задания</i>	<i>52</i>
Глава 4. Нормотворчество	54
§ 1. Понятие, принципы и формы нормотворческой деятельности	54
§ 2. Стадии нормотворческой деятельности.....	56
§ 3. Оспаривание нормативных правовых актов	62
<i>Контрольные вопросы и тестовые задания</i>	<i>67</i>
Глава 5. Юридическая техника	69
§ 1. Понятие и содержание юридической техники.....	69
§ 2. Основные требования к тексту нормативного правового акта.....	70
§ 3. Структура правового акта.....	75
§ 4. Реквизиты правовых актов.....	81
<i>Контрольные вопросы и тестовые задания</i>	<i>84</i>
Глава 6. Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов ..	86
§ 1. Понятие и виды экспертиз нормативных правовых актов	86
§ 2. Правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов ...	87
§ 3. Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.....	94
<i>Контрольные вопросы и тестовые задания</i>	<i>105</i>

ВВЕДЕНИЕ

Как известно, право является важнейшим регулятором общественных отношений в современном мире. Возрастание и укрепление значимости права предопределены целями и задачами построения развитого демократического государства и общества, установления режима законности и правопорядка во всех отраслях и сферах жизнедеятельности современного социума.

Система права, понимаемая многими как совокупность его источников, находит свое внешнее выражение в системе нормативных правовых актов. Это основная и наиболее эффективная форма современного права. От того, насколько совершенна эта система, напрямую зависит качество регулирования социальных процессов в стране. Система нормативных правовых актов не является навеки устоявшейся, застывшей величиной. С реформированием сферы государственного управления Российской Федерации изменяется не только правовой статус, функции и способы деятельности соответствующих субъектов. Трансформируются и сами правовые акты, их виды, структура, оформление, содержание, порядок принятия и вступления в законную силу. Причем не всегда эти изменения направлены на повышение эффективности системы правовых актов.

Как констатируют в своей работе Т.Н. Москалькова и В.В. Черников: «Российское правовое пространство далеко от совершенства. Оно слишком объемно. По отдельным экспертным оценкам нормативно-правовой фонд составляет порядка одного миллиона единиц. Отмечается бюрократизация права, нормативная конфликтность и дублирование правовых норм. Бытует моральная устарелость правовых предписаний. Много неработающих законов. В свою очередь, нередко подзаконные акты подменяют законы. Проявляется нестабильность правового регулирования. Вызывает претензии язык современного нормотворчества. Имеются и другие недостатки правового регулирования»¹.

Вполне очевидно, что любая правовая система требует систематической модернизации, так как она должна соответствовать целям и задачам развития государства и общества на том или ином этапе их развития.

В связи с этим актуализируется задача повышения качества нормативного правового регулирования, для чего требуется более детальное изучение всей системы нормативных правовых актов Российской Федерации, ее особенностей, специфики ее отдельных элементов, процедуры нормотворчества и порядка проведения экспертной деятельности в данной сфере. Полагаем, что данное издание в какой то мере будет способствовать решению задач по повышению качества и эффективности правовых актов в нашей стране.

Вниманию читателя предлагается учебное пособие «Правовые акты в Российской Федерации», предназначенное в первую очередь для лиц, обучающихся по направлениям подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» и 38.04.03 «Государственное и муниципальное управление». В его основу положена структура учебной дисциплины «Правовые акты управления», реализуемой на юриди-

¹ Цит. по: Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М., 2015. С. 5-6.

ческом факультете Брянского государственного университета в магистерской программе «Юрист в органах власти» по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция. Этим объясняется наличие в нем многочисленных ссылок и примеров из законодательства Брянской области.

Целью дисциплины является овладение обучающимися определенным набором знаний в области нормотворческой деятельности в Российской Федерации. Помимо получения теоретических знаний данная дисциплина призвана развить практические умения и навыки, необходимые для подготовки и принятия нормативных и иных правовых актов, осуществления экспертной деятельности, принятия решений в сфере государственного управления. Актуальность и практическую направленность придает возможность освоения таких профессиональных компетенций, предусмотренных ФГОС ВПО по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция, как:

- способность разрабатывать нормативные правовые акты (ПК-1);
- способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности (ПК-8);
- способность принимать оптимальные управленческие решения (ПК-9).

С целью более эффективного усвоения полученных знаний и формирования соответствующих умений и навыков учебное пособие снабжено справочным материалом, вопросами для самоконтроля и тестовыми заданиями.

Полагаем, что материалы учебного пособия «Правовые акты в Российской Федерации» будут представлять интерес не только для студентов, аспирантов и представителей юридического научного сообщества, но и для практических работников органов государственной власти и местного самоуправления.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ

План:

1. Юридические документы.
2. Понятие и признаки правового акта.
3. Классификация правовых актов.
4. Понятие и признаки нормативных правовых актов.

§ 1. Юридические документы

Под документом, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», принято понимать определенный материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения¹. Роль документов в обществе чрезвычайно высока, так как само существование современной социальной системы возможно только с помощью информационных связей, которые зачастую находят материальное воплощение в документированной информации. Документ содержит самую различную информацию о протекающих процессах, поэтому социальная информация изначально определяет социальную природу, сущность любого документа. Вне общества и независимо от него документ не может ни возникнуть, ни существовать. Документ сопровождает человека от рождения до смерти и в нем фиксируются важнейшие события всей его жизни: рождение, окончание школы, служба в армии, получение высшего образования, вступление в брак, этапы трудовой деятельности, владение тем или иным имуществом и т.д. По своей природе документ многофункционален. С помощью документов осуществляется подавляющее большинство управленческих, экономических, юридических и иных процессов в современном государстве и обществе.

Среди множества разнообразных документов особую роль играют документы юридического характера (юридические документы, правовые документы). Юридическими документами называются документы, содержащие правовую информацию. В зависимости от характера правовой информации все юридические документы можно подразделить на четыре основных группы:

- нормативные документы;
- ненормативные документы;
- документы, фиксирующие юридические факты;
- интерпретационные документы.

Нормативные документы. Среди всех юридических документов нормативные документы занимают главенствующее положение, так как являются источниками права. К ним относятся нормативные правовые акты, а так же нормативные правовые договоры и соглашения.

Ненормативные документы. К ненормативным документам относятся:

¹ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст.1

правореализационные акты, не имеющие правоприменительного характера; ненормативные договоры; правоприменительные акты. Рассмотрим их:

а) *правореализационные акты, не имеющие правоприменительного характера*-это такие односторонние юридические документы, посредством которых граждане и юридические лица реализуют свои субъективные права и обязанности (например, заявления, жалобы, претензии, доверенности, завещания и т.п.).

б) *ненормативный договор*- это юридический документ, выражающий волю двух или более субъектов, порождающий, изменяющий или прекращающий правоотношения в различных сферах общественной жизни (например, гражданско-правовой договор купли – продажи, мены, дарения и др., брачный контракт, соглашения об уплате алиментов, контракт о прохождении военной службы и т.п.). От правореализационных актов, не имеющих характера правоприменения, ненормативные договоры отличаются тем, что они выражают волю не одного субъекта, а двух или более, т.е. носят характер соглашения.

в) *правоприменительный акт*- это документ, содержащий решение индивидуального характера, имеющее властно-обязательный характер, влекущий правовые последствия, т. е. устанавливающий, изменяющий или прекращающий субъективные права и юридические обязанности. Правоприменительный акт рассчитан на однократное применение и не содержащий правовых норм. К ним относятся индивидуальные решения органов (должностных лиц) государственной власти и местного самоуправления, включая решения судов, а так же органов общественных организаций и отдельных лиц, когда их решениям в общем или индивидуальном плане придается юридически обязательное значение (решения комиссий по трудовым спорам профсоюзных комитетов, третейского судьи и т. д.).

Документы, фиксирующие юридические факты. Это наиболее многочисленная группа юридических документов. Многочисленность и разнообразие таких документов требуют различных классификаций и прежде всего по характеру этих фактов:

- документы, фиксирующие факты, определяющие правовой статус субъектов (паспорт, военный билет, документы об образовании, различные удостоверения - участника войны, пенсионера, инвалида, учащегося; документы, удостоверяющие служебное положение, свидетельства о рождении, о браке, об усыновлении и т. д.);

- документы, фиксирующие факты, от которых зависит правовой режим объектов права (документ об отводе земельного участка под строительство, сельскохозяйственное и иное использование, документ об отводе лесосеки, технический паспорт автомашины, счета в ба и сберегательные книжки и т. д.);

- документы, фиксирующие факты — волеизъявления субъектов права (сделки, доверенности, жалобы, заявления, предложения, уведомления и т. д.);

- документы, фиксирующие факты-события (акты о порче или уничтожении строений, транспортных средств и иного имущества в результате стихийных бедствий и т. п.);

- документы, фиксирующие факты движения товарно-материальных и иных ценностей (приходно-расходные документы финансово-кредитных учреждений, приходно-расходные документы на прием-передачу товарно-материальных ценностей от одной организации другой, от одного материально-ответственного лица другому и т. д.).

Отдельно выделяются *документы, фиксирующие факты-доказательства*, используемые для обоснования (доказывания) фактов, имеющих юридическое значение (юридических фактов). Сюда относятся различного рода процессуальные документы, как источники доказательств: протоколы, составляемые в процессе следствия и дознания (осмотра места происшествия, допроса очной ставки, обыска, выемки документов, заключения экспертизы), судебных процессах (протоколы судебных заседаний).

Интерпретационные документы. Под ними понимаются правовые акты компетентных государственных органов, содержащие результат официального толкования.

По своей сути интерпретационные акты являются правовыми актами. Они издаются и обеспечиваются государством, письменно закреплены, обязательны для реализации. Однако, интерпретационные акты отличаются от иных правовых актов. Интерпретационный акт - результат толкования правовых норм. Другие же акты - результат иной деятельности: правотворчества или правоприменения. Эти виды правовой деятельности имеют различное назначение, процедуру, нормативное закрепление. Нормативный акт содержит нормы права, правоприменительный - индивидуальные правовые предписания. Интерпретационный же акт лишь толкует, разъясняет указанные акты. Субъектами официального толкования являются высшие судебные органы – Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации. Издаваемые ими интерпретационные акты называются постановлениями. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации свои интерпретационные акты издает в форме разъяснений.

§ 2. Понятие и признаки правового акта

Среди всех разновидностей юридических документов правовыми актами являются только нормативные правовые акты, правоприменительные и интерпретационные акты.

Попытаемся выделить общие признаки правового акта:

а) правовой акт есть письменный документ определенного рода, обладающий особой формой выражения содержащейся в нем информации. Текст любого правового акта должен быть четко структурирован и построен по правилам юридической техники (разделы, главы, статьи, части, пункты, нормы и т.п.) с соблюдением всех обязательных реквизитов и использованием юридических понятий и терминов. Под информацией понимаются содержащиеся в акте правила поведения длительного или разового характера.

б) официальный характер правового акта заключается в его издании органом, организацией или должностным лицом, действующими от имени наро-

да, населения или государства. Полномочия данных субъектов принимать правовые акты предопределяется Конституцией, законом, положением, уставом, т.е. статутным актом. Каждый субъект правотворчества вправе принимать только те виды правовых актов, которые за ним закреплены.

в) издание правовых актов допускается строго в пределах компетенции соответствующего органа. Правительства, министерства, службы, иные органы публичной власти и их должностные лица с помощью правовых актов реализуют закрепленную за ними компетенцию. Руководители предприятий и учреждений вправе принимать локальные правовые акты в рамках их положений и уставов.

Строгое соответствие правового акта характеру и объему компетенции государственного органа или органа местного самоуправления, правосубъектности предприятия и учреждения является важнейшим критерием его законности, содержательности и обоснованности.

г) правовой акт обладает целевой ориентацией. В нем выражены в концентрированной форме социальные интересы. Акт может выражать государственную волю (если акт издан от имени государства), или волю определенной социальной общности (населения той или иной территории). д) правовой акт предназначен для регулирования общественных отношений. Это достигается с помощью разных способов – путем установления правовых норм, возникновения, изменения и прекращения правоотношений, признания, создания и изменения юридического состояния и т.д.

е) правовой акт обладает общедоступностью и общеобязательностью. Общедоступность означает не только широкую возможность каждого индивида своевременно получать всю необходимую информацию об издаваемых или принятых правовых актах, но и понимать суть требований и иных положений, составляющих их содержание.

Под общеобязательностью понимается необходимость строгого и неуклонного выполнения требований, содержащихся в тексте правового акта.

ж) все правовые акты обладают таким свойством, как «юридическая сила». Данное понятие в самом концентрированном виде содержит характеристику видов правовых актов и каждого из них в отдельности, а также их места в правовой системе и соотношения между собой. Юридическая сила правовых актов есть обязательное требование соответствия актов нижестоящих государственных органов актам вышестоящих органов, актов одного вида актам другого вида. Иными словами, с помощью понятия «юридическая сила акта» можно установить его соотносимость и соподчиненность другим актам, выразить системные связи и зависимости, которые присущи законодательству в целом¹.

Таким образом, правовой акт есть официальный письменный документ, принятый специальным правомочным субъектом (государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом), имеющий обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений.

¹ См., Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: Учебно-практическое пособие. М., 1995. С. 16.

§ 3. Классификация правовых актов

Многообразие общественных отношений, регулируемых правом, порождает множество правовых актов. Они схожи по основным признакам, о которых говорилось выше, но имеют и весьма существенные различия. Специфику правовых актов нужно отчетливо представлять себе и в полной мере учитывать в процессе их подготовки, принятия и реализации. Иначе возникает путаница с наименованиями, содержанием и юридической силой разных актов, в связи с чем допускаются многочисленные нарушения законности. Классификации позволяют четко расположить и расставить правовые акты в той системе координат, где каждый из них имеет свое место и находит верное соотношение с другими актами. Чаще всего критериями классификации правовых актов выступает их юридическое содержание, территориальный масштаб деятельности, порядок принятия, форма внешнего выражения, степень открытости.

1. *По своему юридическому содержанию правовые акты бывают – нормативного характера, индивидуального (ненормативного) характера, общего характера, смешанного характера.*

Нормативные правовые акты содержат в себе нормы права. Они принимаются с целью регулирования однотипных общественных отношений и рассчитаны на многократное применение.

Индивидуальные (ненормативные) правовые акты не содержат правовых норм. Их содержание направлено на разрешение конкретного, носящего индивидуальный характер, вопроса управления. Они принимаются на основе нормативных актов и являются актами применения норм права к конкретным случаям. Это наиболее распространенный вид правовых актов.

Правовые акты *общего характера* либо содержат какие-либо кратковременные предписания (о переносе выходного дня, об очередном призыве на военную службу и т.п.) либо общие требования (усилить внимание к определенным категориям дел, повысить требовательность, бережнее относиться к природе, экономить ресурсы и т.д.).

Правовые акты *смешанного характера* содержат как нормативные предписания, так и персонально-адресованные и индивидуально-определенные обязательные юридические предписания. Смешанные нормативные акты с нормативными и правоприменительными элементами принимаются достаточно часто. Так, законодательными органами ежегодно утверждается закон о бюджете на предстоящий год, в котором одновременно закреплены нормативные и индивидуальные предписания. Но правовая природа таких правовых актов в юридической литературе до конца не исследована¹.

2. *По степени открытости правовые акты подразделяются на открытые и ограниченного пользования.*

Открытые правовые акты. Открытые правовые акты доступны для всеобщего ознакомления и использования.

Правовые акты ограниченного пользования доступны только для ограни-

¹ См., подробнее: Кивленок Т.В. Смешанные правовые акты как вид атипичных правовых актов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2009. № 1.

ченного круга лиц, т.к. содержат секретные сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну либо служебную информацию.

3. По способу внешнего выражения выделяют – словесные (письменные и устные) и конклюдентные правовые акты

Письменные правовые акты являются разновидностью юридических документов и оформляются в соответствии с установленными законодательством требованиями.

Устные правовые акты (приказы, распоряжения, указания, команды и т.п.) используются при непосредственном руководстве управленческой деятельностью, а также в целях оперативного реагирования для обеспечения государственной и общественной безопасности и борьбе с преступностью, в воинских частях и формированиях.

Конклюдентные правовые акты находят свое внешнее выражение в дорожных знаках, световых и звуковых сигналах, жестах сотрудников ГИБДД.

4. В зависимости от порядка принятия правовые акты делятся на коллегиальные и единоличные.

Коллегиальные правовые акты принимаются простым или квалифицированным большинством от общего числа членов коллегиального органа или от числа участвующих в заседании лиц (федеральный закон или постановление правительства).

Единоличные правовые акты принимаются руководителем органа государственной власти (местного самоуправления) либо иным уполномоченным должностным лицом (указ президента, приказ министра и т.п.).

5. По территориальному масштабу действия выделяют федеральные, региональные, местные и локальные правовые акты.

Федеральные правовые акты распространяют свою юридическую силу на всю территорию Российской Федерации (федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и т.д.).

Региональные правовые акты действуют на территории одного региона, т.е. субъекта Российской Федерации (законы Брянской области, указы губернатора Брянской области и т.п.).

Местные правовые акты принимаются органами местного самоуправления и их должностными лицами (решения Брянского городского Совета народных депутатов) и обязательны для населения соответствующих муниципальных образований.

Локальные правовые акты принимаются руководителями организаций, предприятий и учреждений (приказы ректора университета или распоряжения главного врача больницы).

В научной литературе представлены и иные классификации правовых актов. Например, нормативные правовые акты подразделяются *на основные, производные*.

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.

§4. Понятие и признаки нормативных правовых актов

Как говорилось выше, все правовые акты по характеру юридического содержания делятся на два основных вида – нормативные правовые акты и индивидуальные, т.е. ненормативные правовые акты.

Нормативные правовые акты занимают особое, главенствующее место в правовом пространстве. Они являются основным, доминирующим источником права в романо-германской правовой семье, к которой относится и правовая система Российской Федерации. Именно с помощью нормативных правовых актов осуществляется правовое регулирование наиболее значимых общественных отношений. Кроме того, нормативный правовой акт отличает способность быстро реагировать на изменения потребностей общественного развития, а документально-письменная форма позволяет непосредственно и оперативно знакомиться с его содержанием.

В действующем федеральном законодательстве отсутствует легальное определение нормативного правового акта, а в правоприменительной практике используются разные толкования данного понятия. Так, в частности, Верховный Суд Российской Федерации вообще отказался от формулирования понятия «нормативный правовой акт»¹, ограничившись перечислением его существенных признаков², к которым отнес следующие:

- издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, местного самоуправления или должностным лицом;
- наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Приведенные признаки нормативного правового акта не идеальны. Например, не учтен такой важный источник правовых норм как народ, который может их создавать в результате референдума или местного схода граждан. Еще один принципиальный недостаток постановления состоит в том, что понятие «правовые нормы» дается только через «правило поведения», тогда как в науке давно эта точка зрения подвергнута обоснованной критике. Только часть правовых норм представляет собой правила поведения, то есть описание необходимого или допустимого, запрещенного деяния. Наряду с этими нормами существуют нормы-начала, нормы - принципы, дефиниции, цели, задачи, которые

¹См.: пункт 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

² См.: пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

непосредственно не регулируют поведение. Однако именно они представляют собой основу системы права.

Законодательная власть также приняла участие в создании определений нормативного правового акта в постановлении Государственной Думы от 11 ноября 1996 года № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд РФ»¹. Постановление содержит определения нормативного правового акта и правовой нормы: «Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение». В свое время Минюст России указал органам государственной власти, что «при подготовке нормативных правовых актов рекомендуется использовать указанное постановление»².

Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» содержит свою дефиницию данного понятия: «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»³.

В отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах субъекты Российской Федерации приняли свои, региональные законы, в которых и закрепили собственные определения данного понятия. Так, например, в статье 3 Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 года № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» под нормативным правовым актом понимается официальный письменный документ, принятый (изданный) органом государственной власти или должностным лицом области в определенных Конституцией Российской Федерации и законодательством порядке и форме, направленный на установление, изменение либо отмену правовых норм как общеобязательных предписаний постоянного или временного действия, рассчитанных на многократное применение на территории области⁴. Статья 4 Закона Брянской области от 3 ноября 1997 года № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» определяет региональный нормативный правовой акт как «официальный письменный документ, принятый (изданный) в определенной настоящим

¹ СЗ РФ. 1996. № 49. 5506.

² Приказ Минюста России от 14 июля 1999 г. № 217 «Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 3; Приказ Минюста России от 27 ноября 2001 г. № 313 «Об утверждении рекомендаций по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ» // Бюллетень Минюста РФ. 2002. № 1.

³ Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru> по состоянию на 26.12.2014

⁴ Нижегородские Новости. 26.02.2005. № 34.

Законом форме нормотворческим органом области в пределах его компетенции, либо принятый на референдуме области, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы (правила - поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»¹.

Следует отметить, что в большинстве стран СНГ приняты и действуют законы о нормативных актах². Согласно статье 1 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-З «О нормативных правовых актах республики Беларусь» под нормативным актом понимается «официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение». В соответствии со статьей 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» нормативный правовой акт есть письменный официальный документ на бумажном носителе и идентичный ему электронный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий нормы права, изменяющий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий их действие.

Обобщая формулировки многочисленных дефиниций, можно выделить следующие основные признаки нормативных правовых актов:

- 1) нормативность, т.е. наличие определенных правил поведения;
- 2) общеобязательность, т.е. воздействие правил поведения на неопределенно-широкий круг субъектов;
- 3) публично-властный характер, т.е. принятие нормативного правового акта органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления;
- 4) постоянность действия, т.е. многократное применение правил поведения;
- 5) формальная определенность, т.е. принятия акта в установленной форме и особом процессуальном порядке.

По своей юридической силе нормативные правовые акты делятся на *законы и подзаконные нормативные правовые акты*.

В основании данной классификации лежит положение, в силу которого подзаконные акты не могут противоречить законам. Это деление характерно для двух уровней российского законодательства – федерального и регионального, т.е. субъектов Российской Федерации. К числу признаков, отличающих закон от иных нормативных правовых актов, принято относить следующие: особый порядок принятия, изменения и отмены; опосредование наиболее важных общест-

¹Брянский рабочий. 02.12.1997.

²См.: Татарян В.Г. Законодательство стран СНГ «О нормативных правовых актах»: краткий анализ основных терминов и понятий // Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и правоприменительной деятельности в Российской Федерации // Материалы международного научно-практического форума. Т.1 / Под общ.ред. В. Г. Татаряна. М., 2013. С. 296-311.

венных отношений; первичный характер содержащихся в законе норм; обладание высшей юридической силой и ряд других.

Законы. По юридической силе, порядку принятия и предмету регулирования различают следующие виды законов: Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации и законы субъектов Российской Федерации.

Подзаконные нормативные правовые акты. За исключением указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации вопросы издания нормативных актов на федеральном уровне регламентируются Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹. Действующая система нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти является закрытой и включает следующие формы: 1) постановления; 2) правила; 3) инструкции; 4) положения; 5) приказы; 6) распоряжения.

В субъектах Российской Федерации существует своё законодательство, регламентирующие региональное нормотворчество². Так, в соответствии с Законом Брянской области от 3 ноября 1997 года № 28-3 «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» к подзаконным нормативным правовым актам относятся: указы Губернатора Брянской области, постановления Правительства Брянской области, приказы исполнительных органов государственной власти Брянской области. Подзаконными также являются муниципальные и локальные нормативные правовые акты.

Контрольные вопросы и тестовые задания

Вопросы:

1. Какое из понятий шире по объему – «правовой акт» или «юридический документ»?
2. Как соотносятся понятия «правовой акт» и «нормативный правовой акт»?
3. Является ли свидетельство о праве собственности на недвижимое имущество правовым актом? Ответ обоснуйте.
4. Являются ли деньги и ценные бумаги правовыми актами? Ответ обоснуйте.
5. В чем отличие нормативного правового акта от индивидуального правового акта и интерпретационного акта?
6. Что включает в себя понятие «система нормативных правовых актов Российской Федерации»?
7. Входят ли договоры с нормативным содержанием в систему нормативных правовых актов Российской Федерации?
8. Что вы понимаете под «юридической силой» нормативного правового акта? От чего она зависит?

¹ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2002. № 40. Ст. 3929.

² См., например: Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области» // Нижегородские новости. 26.02.2005. № 34; Закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» // Орловская правда. 18.04.2003. № 69; Закон Ярославской области от 3 ноября 2010 г. № 40-3 «О правовых актах Ярославской области» // Документ-Регион. 12.11.2010. № 87.

9. В чем состоит особенность конклюдентных правовых актов? Приведите примеры конклюдентных правовых актов.

10. Почему правовые акты федеральных министерства принимаются в единоличном порядке?

Тесты:

1. Средствами идентификации юридического документа являются:

- а) юридическая сила;
- б) источник официального опубликования;
- в) реквизиты;
- г) содержание.

2. Чем правовой акт отличается от юридического документа:

а) ничем в правовом отношении, так как обе формы деятельности государственных органов и должностных лиц порождают правовые последствия;

б) правовой акт – это волеизъявление, а юридический документ может только фиксировать правовой факт;

в) любой правовой акт есть юридический документ, но не любой юридический документ это правовой акт.

3. По своему юридическому содержанию правовые акты делятся на:

- а) отраслевые, межотраслевые, общие;
- б) нормативные, индивидуальные, смешанные;
- в) письменные, устные, конклюдентные;
- г) коллегиальные, единоличные.

4. Нормативный правовой акт, принимаемый в индивидуальном порядке, называется:

- а) приказ;
- б) закон;
- в) постановление;
- г) решение.

5. В основе разграничения подзаконных правовых актов на письменные, устные и конклюдентные лежит:

- а) форма принятия акта;
- б) объем полномочий субъекта правотворчества;
- в) вид субъекта, принявшего акт;
- г) функциональное назначение акта.

6. В каком из поступивших на имя ректора документов содержится норма права:

а) заявление от декана факультета с просьбой предоставить ему часть очередного оплачиваемого отпуска;

б) приказ Министерства образования и науки о награждении доцента кафедры государственно-правовых дисциплин БГУ почетной грамотой;

в) предписание инспектора Госпожнадзора об устранении в здании ВУЗа нарушений правил пожарной безопасности;

г) постановление Правительства РФ о порядке присвоения ученых званий.

7. Юридическая сила нормативного правового акта зависит от:

а) времени его издания;

б) территориальной юрисдикции правотворческого органа;

в) компетенции правотворческого органа, ранга регулируемых отношений и вида нормативного правового акта.

8. Что из перечисленного не относится к нормативным правовым актам:

- а) решение суда;
- б) акт прокурорского реагирования;
- в) административный договор;
- г) среди перечисленных примеров нормативные правовые акты отсутствуют;

д) все перечисленное является примерами нормативных правовых актов.

9. *Формой кодификационного правового акта не является:*

- а) кодекс;
- б) основы законодательства;
- в) устав;
- г) указ.

10. *Какой из нормативных правовых актов имеет наибольшую юридическую силу:*

- а) Основы законодательства о нотариате;
- б) Федеральный закон «О полиции»;
- в) Трудовой кодекс Российской Федерации;
- г) названные акты равны по юридической силе

ГЛАВА 2. ЗАКОНЫ И ПОДЗАКОННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

План

1. Законодательные акты.
2. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных федеральных государственных органов.
3. Подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
4. Система муниципальных правовых актов.
5. Локальные нормативные правовые акты.

§ 1. Законодательные акты

Законодательные акты (законы) занимают особое место в системе нормативных правовых актов. Их ведущее положение определяется следующими признаками:

- законы принимаются только законодательными (представительными) органами государственной власти или непосредственно народом в порядке референдума;

- законы принимаются по основным, наиболее существенным вопросам общественной жизни;

- законы обладают высшей юридической силой. Содержание всех иных нормативно-правовых актов не должно противоречить закону;

- законы принимаются в особом законодательном порядке – законодательном процессе, который включает в себя ряд обязательных стадий: внесение законопроекта в законодательный орган (законодательная инициатива), обсуждение законопроекта, принятие закона и его опубликование. Принятие закона в результате референдума также осуществляется в законодательном порядке, предусмотренном законом о референдуме;

- законы не подлежат контролю, утверждению со стороны какого-либо органа государства. Законы могут быть отменены, изменены только тем органом, который данный закон принял. Конституционный Суд может признать закон, принятый парламентом, неконституционным, но отменить его не вправе.

Таким образом, закон - это принятый в особом порядке акт законодательного органа, обладающий высшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений.

Следует иметь в виду, что не редко понятие «закон» употребляется как синоним понятия «права», т.е. любого нормативного правового акта или даже любого источника права. Само понятие закона связано с развитием идеи о разделении властей. Закон как общая норма, определяющая права и обязанности множества лиц, принимается исключительно народными представителями, а органы власти обязаны исполнять законы. С течением времени была разработана концепция о законе в формальном и материальном смысле. Закон в материальном смысле рассматривается как акт государственной власти (как законодательной, так и исполнительной), содержащий правовые нормы общего характе-

ра, а закон в формальном смысле охватывает любые акты, изданные законодательным органом безотносительно к характеру содержащихся в них норм¹. Подобный подход, по нашему мнению, нивелирует значение закона в регулировании общественных отношений. Фактически любой правовой акт исполнительных органов власти, содержащий общеобязательное правило поведения, может быть назван законом в материальном смысле. В данном случае два понятия «закон» и «нормативный правовой акт» становятся тождественными.

В отечественной правовой науке и практике аналогичный подход существует и к определению понятия «законодательство»². В одном случае под «законодательством» понимают исключительно законы в собственном значении этого слова (формальный подход), а в другом - любые нормативные правовые акты, включая и подзаконные акты (материальный подход).

Классификация законов может проводиться по различным основаниям:

1. *По юридической силе*: Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации и законы субъектов Российской Федерации.

2. *По субъектам законотворчества*: законы, принятые в результате референдума и законы, принятые законодательным органом государственной власти.

3. *По территориальному масштабу действия, исходя из федеративного устройства России*: федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации.

4. *По предмету правового регулирования*: конституционные, административные, гражданские, уголовные и т.п.

5. *По степени систематизации*: обычные законы и кодифицированные законодательные акты.

6. *По объему правового регулирования*: общие и специальные законы. Специальный закон детализирует общее правило, устанавливает исключения или особенности регулирования некоторых отношений, которые входят в предмет регулирования общего закона.

7. *По сроку действия*: постоянные, временные, чрезвычайные. Постоянные законы действуют вплоть до момента отмены, рассчитаны на неограниченно долгое действие во времени, момент прекращения действия заранее не известен. Временные законы действуют ограниченный период времени, срок истечения действия закона указан в самом тексте акта. Чрезвычайные законы рассчитаны на урегулирование чрезвычайных ситуаций, в отношении этих актов заранее не известен ни момент начала его действия, ни момент окончания действия, например, законодательство о чрезвычайных ситуациях вступит в действие после официального введения в стране чрезвычайного положения.

¹ Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 14.

² Козырин А.Н. Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. № 2. С. 8.

8. По кругу лиц законы можно подразделить на общего действия - это акты, которые действуют на всех лиц, находящихся на территории данного государства, например, Конституция, кодексы и специального действия - это акты, которые действуют только на отдельные категории субъектов, например, законы о военнослужащих, о беженцах и вынужденных переселенцах, о лицах, пострадавших от последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Наивысшей юридической силой среди всего массива законов обладает Конституция, а также законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию.

Конституция - это основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу.

Сам термин «конституция» происходит от лат. «constitutio», что переводится как «устанавливаю», «учреждаю». Первые акты конституционного типа были приняты в Англии. Однако исторические особенности ее развития привели к тому, что в ней отсутствует конституция в обычном понимании этого слова. В государстве отсутствует единого акта, регулирующего как важнейшие стороны внутренней организации государства, общественного устройства, так и права, и свободы граждан. Современная Великобритания - страна, имеющая неписаную конституцию, которую составляют многочисленные акты, принятые в период XIII - XX вв. Все они не связаны между собой определенной системой и не образуют единого нормативного акта. Первая писанная конституция, действующая до настоящего времени, появилась в 1787 году в США. На сегодняшний день подавляющее большинство стран мира имеют собственные конституции.

Конституция - это нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой и регулирующий основы организации государства и общества, а также основы взаимоотношения государства и гражданина.

Конституция обладает учредительным характером, т.е. ее предписания определяют содержание всех иных нормативных правовых актов.

Конституция создается особым субъектом - народом, который в демократическом государстве является единственным источником власти и носителем суверенитета.

Конституция как Основной закон характеризуется стабильностью. Это определяется тем, что она закрепляет устои общественного и государственного строя. Стабильность Конституции как Основного Закона обеспечивается особым порядком ее принятия и изменения. Согласно статье 135 Конституции Российской Федерации, главы 1, 2 и 9 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Новая Конституция России должна быть принята всенародным голосованием (референдумом).

Действующая Конституция Российской Федерации была принята 12 декабря 1993 года путем всенародного голосования. Она состоит из Преамбулы и двух разделов. В Преамбуле провозглашается, что народ России принимает данную Конституцию; закрепляются демократические и гуманистические ценности; определяется место России в современном мире. Первый раздел включает 9 глав и состоит из 137 статей, закрепляющих основы политической, общественной, правовой, экономической, социальной систем в Российской Федера-

ции, основные права и свободы личности, федеративное устройство Российской Федерации, статус органов публичной власти, а также порядок пересмотра Конституции и внесения в неё поправок. Второй раздел определяет заключительные и переходные положения и служит основой преемственности и стабильности конституционно-правовых норм.

Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации – особый нормативный правовой акт, имеющий свои содержательные и процедурные отличия. Данному виду актов посвящен Федеральный закон от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹. Допускается внесение поправок только в главы 3-8 Конституции России. Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, аналогичном принятию федеральных конституционных законов, но для вступления в силу требуется их ратификация законодательными органами субъектов Федерации.

Федеральный конституционный закон (ФКЗ) – это нормативный правовой акт, принимаемый для урегулирования наиболее значимых общественных отношений по вопросам, специально определенным Конституцией Российской Федерации. Федеральный конституционный закон обладает повышенной юридической силой по сравнению с федеральным законом. Федеральные законы не должны противоречить федеральным конституционным законам.

Необходимость принятия федерального конституционного закона предусмотрена непосредственно Конституцией Российской Федерацией. Они являются своеобразным продолжением Конституции, их нормы развивают и конкретизируют отдельные ее положения (законы о Правительстве РФ, о Конституционном суде РФ, об Уполномоченном по правам человека и др.). В настоящее время не принят только ФКЗ, определяющий порядок созыва Конституционного собрания. Для федеральных конституционных законов установлена более сложная процедура их прохождения и принятия, требующая не простого, а квалифицированного большинства от общего количества голосующих.

Федеральный закон (ФЗ) – это нормативный правовой акт, принимаемый для урегулирования значимых общественных отношений, имеющих, как правило, устойчивый характер. Федеральные законы принимаются на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законов. Они составляют текущее законодательство и являются наиболее многочисленной группой законодательных актов федерального уровня.

Федеральные законы регулируют вопросы статуса государственных органов, объединений граждан, отдельных категорий населения, демократических институтов. Например, федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации», «Об общественных объединениях» и др.

Значительно число тематических федеральных законов, посвященных регулированию отдельных сфер государственной и общественной жизни, тех или иных видов деятельности. Например, федеральные законы «О лицензировании

¹ СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

отдельных видов деятельности», «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О противодействии коррупции» и др.

Федеральные законы, подразделяются на органические (кодифицированные) законодательные акты и обычные (текущие) федеральные законы.

Кодекс (кодифицированный законодательный акт) - это единый, сводный, юридически и логически цельный, внутренне согласованный закон, иной нормативный акт, обеспечивающий полное, обобщенное и системное регулирование данной группы общественных отношений.

Все основные отрасли законодательства имеют свои кодифицированные акты: гражданское законодательство - Гражданский кодекс; уголовное законодательство - Уголовный кодекс, гражданское процессуальное законодательство - Гражданский процессуальный кодекс; трудовое законодательство – Трудовой кодекс и т.д.

Для кодексов характерны некоторые структурные, технико-юридические особенности, особые правила внесения в них изменений. Большинство кодексов имеет сокращенное буквенное (аббревиатурное) обозначение: КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства, УПК РФ – Уголовный процессуальный кодекс Российской Федерации, СК РФ – Семейный кодекс Российской Федерации и т.п.

В Российской Федерации кодифицированные правовые акты используются достаточно широко. В настоящее время система федерального законодательства включает в себя 21 кодекс.

Основы законодательства – федеральный закон, принимаемый по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащий основополагающие правила соответствующей сферы законодательства, нормы которого подлежат последующей детализации в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Например: основы законодательства о нотариате, основы законодательства об охране здоровья граждан, основы законодательства о культуре и т.п.

Следует обратить внимание на активную деятельность депутатов Государственной Думы в сфере законотворческой деятельности. Согласно проведенному компанией «Гарант» статистическому анализу федерального законодательства, с 1994 по 2016 годы ими было принято почти 7000 тыс. федеральных законов¹. Безусловно, что большинство среди них это не так называемые «базовые законы»², т.е. законы, регулирующие целый пласт отношений, а законы о поправках и изменениях уже действующего законодательства. Но, тем не менее, цифры впечатляют.

Законы субъектов Российской Федерации. Законы субъектов Российской Федерации могут издаваться по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными за-

¹ См.: Богдан Степовой. Законодательству не хватает стабильности // Известия [Электронный ресурс] <https://iz.ru/news/663750> (дата обращения: 04.03.2018)

² Термин «Базовые законы», в частности, используется в следующей монографии: Андриченко Л. В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России): монография // Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 178.

конами, а так же по вопросам, отнесённым к исключительной компетенции регионов. При этом законы субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, если принимаются по вопросам относящимся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; и не могут противоречить Конституции Российской Федерации, если принимаются по вопросам, отнесённым к ведению исключительно субъектов Российской Федерации.

Закон субъекта Российской Федерации имеет юридическую силу исключительно в пределах территории того региона, чей представительный орган его принял.

Правом принятия законов субъектов Российской Федерации обладают региональные парламенты, т.е. законодательные(представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, действующие в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и конституциями и уставами своих субъектов. Основным или высшим законом субъекта Российской Федерации является его конституция или устав. Республики, входящие в состав Российской Федерации, принимают конституции, иные субъекты – уставы. В конституциях ряда субъектов Федерации предусмотрено принятие конституционных законов¹. Условно можно говорить о следующей системе законодательных актов отдельных субъектов Российской Федерации: конституция (устав) субъекта РФ, закон о поправке к конституции (уставу) субъекта РФ (или конституционный закон о поправке к конституции республики); конституционный закон (такие принимаются лишь в некоторых республиках); закон, принятый на референдуме; обычный закон; кодекс субъекта РФ.

Особое место в иерархии нормативных правовых актов занимают акты Конституционного Суда Российской Федерации, которого называют еще «негативным законодателем». Виды решений Конституционного Суда определены статьей 71 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»². Как и все судебные решения, они формально являются индивидуальными правовыми актами, так как направлены на разрешение конкретной ситуации, принимаются на основе нормативных актов и исходят от компетентного государственного органа. В то же время Конституционный Суд РФ занимается и нормотворчеством, если исходить из того, что оно не сводится только к созданию нормативных правовых актов, а включает в себя и деятельность по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные акты, а также деятельность, направленную на прекращение действия нормативных актов. Признание нормативного акта неконституционным фактически является его отменой. В связи с этим существует мнение, что решения Конституционного Суда по своей юридической силе стоят выше федеральных законов.

Данный тезис согласуется и с позицией самого Конституционного Суда

¹ См.: Лебедев В.А. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8.

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Российской Федерации. В его постановлении от 16 июня 1998 года № 19-П по делу «О толковании отдельных положений статей 125, 126, 127 Конституции Российской Федерации» (п. 4) сказано, что «решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов»¹.

§ 2. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных федеральных государственных органов

Подзаконные нормативные правовые акты - это изданные на основе и во исполнение законов акты, содержащие юридические нормы.

Подзаконные акты обладают меньшей юридической силой, чем законы, так как основываются на них. Несмотря на то, что в нормативном правовом регулировании общественных отношений главное и определяющее место занимает закон, подзаконные нормативные правовые акты тоже имеют важное значение в жизни любого государства и общества, играя вспомогательную и детализирующую роль.

Подзаконные правовые акты отличаются еще большей разнообразностью и неоднородностью, чем акты законодательные.

Рассмотрим подзаконные нормативные правовые акты, расположив их по юридической силе.

Указы Президента Российской Федерации - это решения нормативного характера, то есть предписания, рассчитанные на постоянное или многократное действие, а также решения индивидуального характера о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении специальных званий, классовых чинов, почетных званий Российской Федерации, о помиловании и др.

Указы Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам, подготавливаются в пределах президентских полномочий, предусмотренных конституционными (ст. 8 - 90 Конституции РФ) и законодательными нормами. Отдельные указы (например, о введении военного, чрезвычайного положения) подлежат утверждению Советом Федерации.

Таким образом, в зависимости от своего содержания, Указы Президента Российской Федерации могут носить как нормативный, так и ненормативный характер.

¹ СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

Иногда, на практике, Президент России издает нормативные распоряжения, как, например, распоряжение Президента Российской Федерации от 6 июля 1997 года № 276-рп «О Правилах учета нуждающихся в улучшении жилищных условий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих, других работников федеральных органов государственной власти и иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и предоставления жилых помещений, находящихся в ведении Управления делами Президента Российской Федерации»¹.

Постановления Правительства Российской Федерации – правовые акты нормативного характера, издаваемые Правительством в пределах его компетенции, на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации.

Указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации обладают значительной (преобладающей) юридической силой. Они являются общефедеральными актами, т.е. такими, которые распространяются на всю территорию Российской Федерации и в соответствии с законом могут действовать в отношении всех субъектов права на территории нашей страны.

Следующими в классификации подзаконных нормативных правовых актов выступают акты федеральных органов исполнительной власти, к которым относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе федеральных органов исполнительной власти» нормотворческая функция закреплена за федеральными министерствами². В порядке исключения отдельными указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ полномочия по нормативно-правовому регулированию закреплены и за рядом федеральных служб (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и др.). В настоящее время все федеральные службы, непосредственно подчиненные Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации вправе издавать нормативные правовые акты.

Как уже говорилось выше, Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство не регламентируют подзаконное нормотворчество, за исключением правовых актов Президента и Правительства. Вопросы издания подзаконных нормативных правовых актов на федеральном уровне регламентируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Отдельные положения, определяющие порядок подготовки и издания

¹ СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3424.

² СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

правовых актов управления, содержатся в Регламенте Правительства Российской Федерации, а также в ряде ведомственных правовых актов, например в приказе МВД России от 27 июня 2003 года № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»¹, в Регламенте Министерства обороны Российской Федерации»² и др.

«Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» ограничивают формы данных актов исчерпывающим перечнем. К ним относятся: постановления, приказы, правила, инструкции, положения, распоряжения. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты, если у них отсутствуют специальные разрешения на это. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

Правила запрещают федеральным органам исполнительной власти издавать нормативные правовые акты в виде писем и телеграмм.

Тем не менее, судебная практика свидетельствует об обратном. Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 31 марта 2015 года № 6-П³ разъяснил, что формально (по порядку принятия, регистрации и опубликования) письма Федеральной налоговой службы не соответствуют требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам. Однако они могут содержать обязательное для всех налоговых органов разъяснение (нормативное толкование), противоречащее Налоговому кодексу Российской Федерации и тем самым нарушающее права налогоплательщиков. В связи с данным постановлением были внесены соответствующие изменения в Арбитражный процессуальный кодекс и Кодекс административного судопроизводства, позволяющие оспаривать в судебном порядке правовые акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами.

К сожалению, в «Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» отсутствует содержательная характеристика установленных ими форм нормативных правовых актов. Как справедливо отмечает А.Ф. Ноздрачев, «ни в правилах, ни в индивидуальных положениях о федеральных органах исполнительной власти не указывается, для каких целей установлены эти различные формы актов, чем они отличаются друг от друга, в каких случаях министр, руководитель ведомства должен издавать, например, приказ и в каких - инструкцию. Неурегулированность этих вопросов в нормативном порядке повлекла за собой различное их решение и в научной литературе. Нет единообразия в критериях разграничения юридических

¹Официально документ опубликован не был.

²Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 10 января 2015 года № 1 «Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.02.2015.

³СЗ РФ. 2015. № 15. Ст.2301.

актов федеральных органов исполнительной власти и на практике»¹.

Тем не менее, исходя из сложившейся в сфере государственного управления практики, выбор той или иной формы нормативного правового акта определяется их следующими специфическими особенностями.

Постановление- нормативный правовой акт, принимаемый по наиболее важным и сложным вопросам государственного управления. Отличительным признаком постановления является коллегиальный порядок его принятия. Однако, поскольку в настоящее время все федеральные органы исполнительной власти построены на принципе единоначалия, то данную форму нормативных правовых актов монополично использует Правительство Российской Федерации.

Постановления, которые в качестве индивидуального правового акта выносятся должностными лицами судебных, правоохранительных и контрольно-надзорных органов в рамках предоставленных им властных полномочий - судьями, прокурорами, следователями, государственными инспекторами являются правоприменительными актами.

Приказ- это самая распространенная форма подзаконных правовых актов. Приказы содержат обязательные (директивные) предписания как индивидуального, так и нормативного характера. Специфическим признаком приказов, как и постановлений, является процедура их издания. Но, в отличие от последних, приказы всегда издаются в единоличном порядке руководителем органа исполнительной власти или иным должностным лицом.

Как правило, большинство нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, имеют форму приказа. Так, в правовой базе «КонсультантПлюс» содержится более 120 тысяч приказов, в том числе зарегистрированных в Минюсте России порядка 22 тысяч².

Форму приказа часто избирают и для издания индивидуального правового акта императивного или поручительного характера. С помощью такого рода приказов руководитель органа или организации осуществляет реализацию возложенных на него обязанностей, организует деятельность подчиненных лиц. Так, в Дисциплинарном уставе таможенной службы Российской Федерации отмечается, что приказ – это «письменное или устное распоряжение начальника таможенного органа, отданного в пределах его должностных полномочий и обязанностей для исполнения подчиненными сотрудниками»³.

И постановления и приказы относятся к так называемым основным нормативным правовым актам, посредством которых утверждаются иные, производные нормативные правовые акты - правила, положения, инструкции, регламенты и др.

Правила- нормативный правовой акт, в котором устанавливаются требования к осуществлению какой-либо деятельности в сфере государственного

¹ Ноздрачев А.Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7-14.

² См.: Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. М., 2014. С. 94.

³ Пункт 5 Указа Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 // СЗ РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.

управления (совершению каких-либо действий). В правилах устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц, осуществляющих эту деятельность, порядок тех или иных действий, правовой последовательность и содержание этих действий, решение технических, процедурных и иных специальных вопросов управленческой деятельности.

Инструкция (от лат. *instructio* – «наставление, устройство») – правовой акт управления нормативного характера, в котором детализируется порядок исполнения вышестоящих нормативных правовых актов. Инструкции предназначены для конкретизации правового регулирования достаточно узкой группы общественных отношений. Они содержат правила, регулирующие организационные, информационные, финансовые, научно-технические и другие специальные стороны деятельности субъектов государственного управления.

Разновидностью инструкций являются так называемые «должностные инструкции», которыми регламентируется правовой статус государственных и муниципальных служащих, иных должностных лиц. По своей сути должностные инструкции являются локальными нормативными правовыми актами.

Положение – это нормативный правовой акт, определяющий правовой статус органа исполнительной власти. Положениями в систематизированном виде определяются порядок образования федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, а также полномочия и организация их деятельности. Положения устанавливают порядок реализации отдельных функций, возложенных на органы государственного управления, правовой статус различных документов, государственных наград и почетных званий Российской Федерации. Как правило, положение имеет значительный объем и достаточно обширный предмет правового регулирования. В числе особенностей данной формы нормативного правового акта ученые отмечают их кодифицированный характер¹.

Распоряжение – правовой акт, принимаемый по оперативным и иным текущим вопросам управленческой деятельности, содержащий решения как индивидуального, так и нормативного характера. Административная практика свидетельствует, что распоряжения издаются по вопросам прохождения государственной службы, по вопросам информационно-методического характера, по вопросам, связанным с организацией осуществления иных нормативных правовых актов. В подавляющем большинстве случаев такие распоряжения не носят нормативно-правового характера.

Реальное число вариантов форм нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, значительно шире перечня наименований, содержащихся в Правилах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009.

Это, в частности, относится к некоторым федеральным органам исполнительной власти так называемого «силового» блока. Так, например, Министерство внутренних дел Российской Федерации вправе издавать приказы, директивы,

¹ См., например: Бошно С.В. Современное развитие теории и практики кодифицированных актов // Современное право. 2003. № 12. С. 12.

положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные акты. То же самое можно отнести и нормотворческой компетенции Минобороны.

Наставление. В наставлениях содержатся нормы о порядке действия конкретных служб, органов и подразделений по выполнению возложенных на них задач. В качестве примера можно привести Наставление по организации правовой работы в системе МВД России².

Устав. Уставы, как кодифицированные нормативные правовые акты, включают в себя нормы, устанавливающие статус, цели, характер и порядок деятельности предприятий, учреждений, организаций. Разновидностью уставов являются воинские уставы – нормативные правовые акты, регламентирующие функционирование вооружённых сил.

Директива (от лат. dirigere - направлять) - распоряжение, руководящее указание, приказ, установка вышестоящего органа или должностного лица- комплексный правовой акт распорядительного характера, издаваемый в целях оперативного регулирования наиболее актуальных вопросов служебной деятельности. Директива, в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, это нормативный акт, содержащий нормативные предписания, определяющие перспективы развития органов внутренних дел, основные направления их деятельности на конкретный период времени. Не все специалисты видят в директивах акты нормативно-правового характера, относя их к документам типа концепций и стратегий развития³.

Инновациями в ведомственном нормотворчестве является так же принятие так называемых доктринальных актов – доктрин, концепций, стратегий, программ, «дорожных карт» и др. Вопрос о том, являются ли эти документы нормативно-правовыми актами, далеко не однозначен. Такие специалисты, как Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская, Т.Н. Бициева придают целевой программе статус нормативного правового акта⁴. Однако более пристальное изучение подобных документов свидетельствует об отсутствии в них основных признаков нормативности (общеобязательность, неоднократность применения)⁵.

В последние годы в сфере государственного управления широкое распространение получила еще одна форма правовых актов. Речь идет о так называемых административных регламентах («регламент» от лат. «regula» - норма, правило и «regere» - править, управлять; от фр. «reglement» - распорядок, правило). Административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры) при исполнении государственных функций или оказания государственных

¹ См.: Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2007. № 6. С. 27.

² Приказ МВД России от 05.01.2007 г. № 6 Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России. (Документ опубликован не был)

³ См.: Костенников М.В. Порядок разработки и принятия правовых актов органов внутренних дел. М., 2001. С. 20.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1995. С. 65; Бициева Т.Н. Концепция проекта федерального закона (общетеоретический аспект): Автореферат диссертации соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2011. С.16.

⁵ Концевая Л.В. Является ли целевая программа нормативным правовым актом? // Общество и право. 2013. №1. С. 52-54.

услуг. Он содержит процедурные («технологические») нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и иных нормативных правовых актов. Регламенты так же, как и правила, положения или инструкции утверждаются в установленном порядке приказами федерального министра или соответствующих руководителей иных федеральных органов исполнительной власти.

Следует еще раз констатировать, что формы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти достаточно многообразны. Зачастую они выходят за рамки, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009. Тем не менее, из шести предусмотренных данным Постановлением форм нормативных правовых актов федеральные министерства и ведомства фактически используют только одну из них, самую универсальную и основную – приказ. Все иные формы нормативных правовых акты являются производными и утверждаются приказами.

Помимо федеральных органов исполнительной власти нормотворческими полномочиями обладают и иные федеральные государственные органы – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России), Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации.

Правовые акты ЦИК России являются формой, в которой принимаются решения Комиссии по вопросам её компетенции. Комиссия, как и другие федеральные государственные органы, вправе принимать подзаконные акты нормативного и ненормативного характера. Решения и акты, принимаемые Комиссией в пределах её компетенции, обязательны для других участников избирательного процесса, то есть фактически, в пределах регулируемых ими правоотношений, связанных с выборами и референдумами, являются общеобязательными. Правовые акты Комиссии не могут быть отменены или приостановлены в административном порядке либо опротестованы прокурором, они могут быть отменены полностью или частично только в судебном порядке.

Пункт 13 статьи 21 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» уполномочивает ЦИК России издавать инструкции по вопросам его применения¹. На практике Комиссия, руководствуясь своими организационными и нормотворческими полномочиями одновременно, принимает также иные акты нормативного, интерпретационного и рекомендательного характера. Это нормативные постановления, разъяснения, положения, рекомендации, порядки, формы документов. Инструкции и иные объемные акты утверждаются постановлениями в виде приложений. Нормативные акты Комиссии имеют сходство с нормативными актами министерств и ведомств, однако в Министерстве юстиции Российской Федерации не регистрируются.

Нормативные акты Комиссии публикуются в «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», что вполне согласуется со ст.

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст.2253.

15 Конституции РФ. ЦИК России также разъясняет отдельные нормы федерального избирательного законодательства. Разъяснения, как и инструкции, могут сочетать нормативный и интерпритационный правовой материал.

Некоторые нормативные акты Комиссии (Регламент ЦИК России, Инструкция по делопроизводству, календарные планы деятельности) обязательны только для самой Комиссии, её аппарата и учреждений. Это локальные нормативные правовые акты.

Ненормативными актами Центральной избирательной комиссии являются постановления.

В соответствии с пунктом 1 статьи 17 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения всеми работниками органами и учреждениями прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок мер материального и социального обеспечения указанных работников¹.

Приказ Генерального прокурора РФ – совокупность норм и правил, которые создают реальный механизм исполнения органами прокуратуры законодательства о прокуратуре и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Указание генерального прокурора РФ – нормативный акт общего характера, принимаемый по отдельным вопросам организации и деятельности прокуратуры, практики применения законов.

Инструкция Генерального прокурора РФ представляет собой систематизированную совокупность предписаний и рекомендаций, излагаемых в нормативно-правовой форме, разъясняются организационные, кадровые, методические, технические, финансовые стороны деятельности.

Информационное письмо содержит выводы и рекомендации по поводу совершенствования работы и, как правило, сопровождают приказы, указания.

Обзор – полное исследование практики органов прокуратуры по определенному виду деятельности и реализации той или иной функции.

Положение о данном подразделении – нормативный акт, содержащий в себе задачи подразделения, основные полномочия (разграничение управленческих функций в отношении нижестоящих органов, контроль за их деятельностью и т.д.), функции и структуру подразделений, порядок их взаимодействия, принципы организации работы.

Вышеприведенные формы нормативных правовых актов не следует смешивать с актами прокурорского реагирования (представлениями, протестами, предостережениями) которые, по своей сути, являются ненормативными, правоприменительными актами.

¹Российская газета. 18.02.1992. № 39.

В соответствии с подпунктом 5 пункта 7 Указа Президента Российской Федерации от 14 января 2011 года № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» Следственный комитет в рамках своих полномочий вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации¹. Регламент Следственного комитета предусматривает, что нормативные правовые акты Следственного комитета издаются Председателем Следственного комитета в виде приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Нормотворческие полномочия Центробанка закреплены в Федеральном законе от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»². В статье 7 закона о Центробанке предусматривается, что Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции настоящим Законом и другими федеральными законами, издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций, которые обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Причем правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно.

Нормативные акты Банка России вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования в официальном издании Банка России – «Вестнике Банка России», за исключением случаев, установленных Советом директоров.

Нормативные акты Банка России должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Помимо федеральных государственных органов полномочиями по изданию нормативных правовых актов наделены и государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования Российской Федерации. Они издают нормативные акты в пределах своей компетенции и по вопросам, относящимся к их деятельности. Это постановления Правления Пенсионного фонда Российской Федерации, а так же приказы Фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации. Указом Президента РФ от 20 марта 2001 года № 318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации» предусмотрена обязательная государственная регистрация имеющих нормативный характер актов данных организаций, затрагивающих права и обязанности граждан, устанавливающих правовой статус организаций или

¹ СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 572.

² СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

носящих межведомственный характер¹. Регистрация осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации в порядке, установленном для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

§ 3. Подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Как уже отмечалось выше, в субъектах Российской Федерации существует своё законодательство, регламентирующее региональное нормотворчество.

Система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². Образование, формирование и деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулируются Конституцией России, федеральными законами, а также конституциями (уставами) законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 22 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» лишь в общих чертах регулирует полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издавать такие виды правовых актов, как указы (постановления) и распоряжения. О правовых актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральный законодатель умалчивает. Тем не менее, в субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, посвященные региональным нормативным правовым актам, процедуре их подготовки, издания, вступления в законную силу и порядка опубликования.

Так, в соответствии со статьей 6 Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 года № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» нормативные правовые акты Губернатора области издаются в форме указов; нормативные правовые акты Правительства области принимаются в форме постановлений; нормативные правовые акты министерств и иных органов исполнительной власти области издаются в форме приказов. Согласно статье 3 Закона Вологодской области от 5 июля 2012 года № 2806-ОЗ «О нормативных правовых актах Вологодской области» Губернатор и Правительство Вологодской области принимают нормативные правовые акты в виде постановлений, а органы исполнительной государственной власти области издают нормативные правовые акты в форме приказов³. Закон Республики Карелия от 4

¹ СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1216

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005

³ Красный Север. 10.07.2012. № 125.

июля 2012 года № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия» в статье 4 содержит информацию о возможных формах нормативных правовых актов органов исполнительной власти республики - постановлениях, положениях, приказах, правилах, инструкциях¹. Согласно Закону Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 года № 199-III «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» Глава Республики издает указы и распоряжения, Правительство Республики принимает постановления и распоряжения, органы исполнительной власти издают приказы и постановления². Статья 2 Закона Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 года № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» к системе республиканских нормативных правовых актов относятся нормативные указы Главы Республики, нормативные постановления Правительства Республики, постановления, приказы и инструкции органов исполнительной власти Республики Ингушетия, а также положения, указания, правила и другие акты, утвержденные ими, имеющие нормативный характер³.

Даже столь краткий обзор показывает большое разнообразие форм и видов подзаконных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Тем не менее следует отметить, что подзаконные акты субъектов Российской Федерации по своим признакам, формам, предъявляемым к ним требованиям, юридическому значению, роли в процессе регулирования общественных отношений можно сравнить с уже рассмотренными нами нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, поскольку цель и назначение института нормативных правовых актов государственного управления как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов практически идентичны.

Рассмотрим систему нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации на примере Брянской области. Прежде чем переходить к их анализу, необходимо определиться с системой и структурой органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что позволит определить иерархичность издаваемых ими актов. В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ в субъекте Российской Федерации устанавливается система исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом власти. Структуру органов исполнительной власти определяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Таким образом, в субъекте Российской Федерации возможно функционирование одновременно высшего должностного лица и высшего исполнительного органа власти. В научной литературе неоднократно отмечался дуализм института главы субъекта, который является одновременно и руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации

¹ Карелия. 12.07.12. № 50.

² Якутские ведомости. 17.01.2004. № 4.

³ Ингушетия. 12.01.2000. № 1.

Федерации, и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации¹. Данная ситуация находит свое отражение и в Брянской области. Нормотворческие полномочия закреплены как за губернатором, так и за областным правительством. Помимо правительства, в соответствии с частью 1 статьи 5 Закона Брянской области от 20 декабря 2012 года № 20 «О Правительстве и системе исполнительных органов государственной власти Брянской области», к органам исполнительной государственной власти Брянской области относятся: администрация Губернатора Брянской области и Правительства Брянской области, а так же областные департаменты, управления, комитеты и инспекции².

Правовые акты Губернатора Брянской области. Законодатель в статье 22 Федерального закона № 184-ФЗ определяет, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе принимать указы, постановления и распоряжения. Данное положение конкретизировано в статье 54 Устава Брянской области, согласно которой Губернатор Брянской области в пределах своей компетенции издает указы и распоряжения. Напротив, курские законодатели наделили Губернатора Курской области полномочиями по изданию указов, постановлений и распоряжений (ст. 45 Устава Курской области)³. Правовые акты Губернатора Брянской области, имеющие нормативный характер, издаются в форме указов губернатора (ст. 6 Закона Брянской области № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области»). Распоряжения Губернатора Брянской области носят индивидуально-правовой характер (ст. 54 Устава Брянской области).

Указами утверждаются положения об исполнительных органах государственной власти Брянской области и наградах Губернатора Брянской области, регулируются вопросы прохождения государственной гражданской службы Брянской области и т.д. Следует отметить, что указы губернатора, в зависимости от своего содержания, могут носить как нормативный, так и ненормативный характер. Так, указы о назначении на должность, изменении состава правительства и иных органов при губернаторе, о введении и снятии карантина в конкретной местности и др. носят индивидуальный или смешанный характер.

Распоряжения губернатора не являются нормативными правовыми актами, а являются актами правоприменения. С их помощью создаются разного рода рабочие группы, советы комиссии по различным вопросам; присуждаются премии, стипендии и гранты губернатора; утверждаются региональные программы и планы проведения конкретных мероприятий, решаются иные оперативные и текущие вопросы.

Правовые акты Правительства Брянской области. Правовые акты Правительства Брянской области принимаются в форме постановлений и распоряжений (ст. 58 Устава Брянской области). При анализе нормативных правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ

¹ Овсепян Ж.И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (предложения о законопроектной деятельности) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1.

² Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 21.12.2012. № 20.

³ Курская правда. 05.10.2001. № 161.

можно провести прямую аналогию с актами Правительства Российской Федерации. В Основном законе нашей страны прямо закреплено, что Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения (ч.1. ст.115.Конституции РФ).При этом в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» конкретизируется, что акты, имеющие нормативный характер, принимаются в форме постановлений, а акты по оперативным и текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, - в форме распоряжений¹.Часть 3 статьи 10 Закона Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» прямо закрепляет положение о нормативно-правовом характере постановлений Правительства Брянской области. Постановлениями правительства утверждаются разного рода правила, стандарты, порядки, государственные программы области.Распоряжениями правительства утверждаются составы различных совещательных и координационных органов; методические рекомендации по различным вопросам; планы проведения разного рода областных мероприятий, распределяются межбюджетные трансферты, индексируются социальные выплаты, оформляются поручения органам исполнительной государственной власти Брянской области и др.

Правовые акты исполнительных органов государственной власти Брянской области. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не определяет формы правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта. Таким образом, субъект Российской Федерации вправе самостоятельно установить виды и формы правовых актов для своих органов исполнительной власти. В соответствии с частью 3 статьи 10 Закона Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти Брянской области принимаются в форме приказов их руководителей. Как правило, приказы исполнительных органов государственной власти Брянской области по своей видовой характеристике являются основными нормативными правовыми актами. Производными нормативными правовыми актами, которые утверждаются основным нормативным правовым актом, т.е. приказом, чаще всего выступают многочисленные порядки, положения, регламенты, инструкции государственных органов исполнительной власти Брянской области².

¹ СЗ РФ.1997. № 51. Ст.5712.

² См., например: Приказ Департамента образования и науки Брянской области от 30.03.2016 г. № 807 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования, начального общего, основного общего и среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в государственных общеобразовательных организациях, подведомственных департаменту образования и науки Брянской области» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 30.09.2016. № 3.; Приказ Департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области от 15.12.2015 № 441 «Об утверждении Порядка организации выплаты компенсаций, пособий и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации»// Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 30.01.2015. № 1; Приказ Департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области от 13.09.2016 N 489 «Об утверждении Правил обеспечения протезно-

§ 4. Система муниципальных правовых актов

Правовые акты местного самоуправления признаются в настоящее время относительно самостоятельной, независимой от органов государственной власти, но подчиненной Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству системой, которая, в свою очередь, является составной частью единой системы нормативных правовых актов Российской Федерации. Вся совокупность нормативных и ненормативных (индивидуальных) актов муниципального образования и установленные между ними взаимосвязи представляют собой систему муниципальных правовых актов. В соответствии со статьей 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» систему муниципальных правовых актов составляют: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме; нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования (решения Совета депутатов); правовые акты главы муниципального образования; правовые акты местной администрации (постановления и распоряжения местной администрации); правовые акты иных органов местного самоуправления; правовые акты иных должностных лиц¹.

Устав муниципального образования. Это нормативный правовой акт, принимаемый представительным органом муниципального образования либо непосредственно населением муниципального образования, обладающий высшей юридической силой по отношению к другим правовым актам органов местного самоуправления, которым устанавливаются правовые, экономические и организационные основы осуществления местного самоуправления.

Правовые акты, принятые на местном референдуме. Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению после опубликования и не нуждается в утверждении со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления.

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 правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Решение Совета депутатов - правовой акт, носящий нормативный либо ненормативный характер, принимаемый в соответствии с федеральным и областным законодательством, уставом муниципального образования в пределах компетенции Совета народных депутатов по вопросам местного значения.

Правовые акты главы муниципального образования (постановления и распоряжения) – принимаются по вопросам организации деятельности Совета народных депутатов.

Постановление - правовой акт, принимаемый Главой муниципального

¹Российская газета. 08.10.2003. № 202.

образования в соответствии с федеральным и областным законодательством, уставом муниципального образования, решениями Совета народных депутатов в пределах его компетенции.

Распоряжение - правовой акт, принимаемый Главой муниципального образования в пределах его компетенции по вопросам текущей деятельности, носящий индивидуальный характер.

Правовые акты местной администрации. Глава местной администрации в пределах своих полномочий издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Правовые акты иных должностных лиц местного самоуправления. Они издаются руководителями органов местной администрации, иными должностными лицами местного самоуправления в форме распоряжений и приказов по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования и положениями о данных органах. Порядок подготовки, принятия и вступления в силу муниципальных правовых актов регулируется нормами закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако данный закон устанавливает только основные положения муниципального нормотворчества. Более подробно эти и иные вопросы раскрываются в нормативных правовых актах соответствующих муниципальных образований¹.

§ 5. Локальные нормативные правовые акты

В системе нормативных правовых актов Российской Федерации наибольший удельный вес занимают локальные нормативные правовые акты. Сам термин «локальный» имеет латинскую основу и происходит от таких слов, как «locus», «localis», что в переводе означает «место», «местный». В теории права под локальными нормативными правовыми актами понимают «юридические документы, содержащие нормы права, принимаемые субъектами управления в организациях различных форм собственности и ведомственной принадлежности»².

Исходя из статьи 8 Трудового кодекса Российской Федерации локальный нормативный акт можно определить как внутренний документ организации, принимаемый работодателем в соответствии с трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями.

В статье 30 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об

¹ См., например: Решение Клинцовского городского Совета народных депутатов от 15.02.2017 г. № 6-379 Об утверждении Положения «О системе муниципальных правовых актов городского округа «Город Клинцы Брянской области» и порядке внесения проектов муниципальных правовых актов в Клинцовский городской Совет народных депутатов» // Официальный сайт <http://www.klinci.ru>, 16.02.2017.

² Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 317.

образовании» говорится о праве образовательной организации принимать локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся.¹

Особенности локальных нормативных правовых актов состоят, по нашему мнению, в следующем:

1) это акты руководителей (администраций) государственных и муниципальных организаций (учреждений, предприятий);

2) действие локальных нормативных правовых актов распространяется на всех работников, должностных лиц и структурные подразделения организаций (учреждений, предприятий);

3) с их помощью устанавливаются, изменяются или отменяются локальные правовые нормы, регулирующие действия данных организаций (учреждений, предприятий);

4) содержание локальных нормативных правовых актов не должно противоречить законам и подзаконным нормативным правовым актам;

5) локальные нормативные правовые акты являются разновидностью юридических документов, обладают собственной формой, структурой и реквизитами;

6) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения тех или иных положений локальных нормативных правовых актов виновные привлекаются к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, локальный нормативный правовой акт – это принятый в организации документ, регулирующий все основные сферы ее деятельности и содержащий общеобязательные правила поведения для ее сотрудников под угрозой применения дисциплинарных санкций.

Виды локальных нормативных правовых актов достаточно многообразны. Так, локальные нормативные акты можно разделить на обязательные (наличие которых в организации установлено законодательством) и необязательные (которые принимаются по усмотрению руководства организации). Исходя из требований ТК РФ, к обязательным, в частности, относятся: документ, устанавливающий порядок обработки и защиты персональных данных, например Положение о персональных данных (п. 8 ст. 86 ТК РФ); документ, устанавливающий систему оплаты труда, например Положение об оплате труда (ч. 4 ст. 135 ТК РФ); правила внутреннего трудового распорядка (ч. 4 ст. 189 ТК РФ); правила и инструкции по охране труда (ч. 2 ст. 212 ТК РФ); документ, определяю-

¹СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

щий порядок аттестации (ч. 2 ст. 81 ТК РФ). К необязательным локальным актам можно отнести положения о персонале, о добровольном медицинском страховании, должностные инструкции и т. д.

По сфере действия локальные нормативные акты могут быть общего характера, которые распространяются на всех работников организации (правила внутреннего трудового распорядка, положение об оплате труда и т. д.), и специального (положения о направлении в командировки, о вахтовом методе работы и др.).

По способу принятия локальные акты можно разделить на акты: принимаемые работодателем единолично и принимаемые с учетом мнения представительного органа работников в порядке ст. 372 ТК РФ (при наличии такого). С учетом мнения представительного органа работников принимаются, например, локальные акты о порядке аттестации сотрудников, о системе оплаты труда в организации, правила внутреннего трудового распорядка и иные.

Формы локальных нормативных правовых актов не менее разнообразны. Это могут быть уставы, положения, правила, приказы, инструкции, регламенты, решения. Так, в частности, в Брянском государственном университете к локальным нормативным правовым актам относятся: Устав федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского»; Положение об Ученом совете федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского»; Порядок проведения аттестации научных и педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу в ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского» и др.¹

Порядок разработки и утверждения локальных нормативных актов организация определяет сама, закрепив его в соответствующем документе.

Несмотря на то, что законодательством специальных требований к оформлению локальных нормативных актов не установлено, есть ряд нормативных документов, устанавливающих подобные требования. В первую очередь к ним относится ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов».

По мнению профессора Тихомирова, локальные нормативные правовые акты «как бы замыкают «правовую цепь» от Конституции и закона и способствуют непосредственному осуществлению правовых норм. Они служат мостом между актами и действиями, поведением людей, и от их качества во многом зависит уровень правопорядка»².

¹ См.: Лупоядова Л.Ю., Сидорина М.С., Степченко Т.А. Нормативно-методическое обеспечение образовательной деятельности в условиях нового законодательства об образовании: сборник локальных нормативных актов: в 3 ч. Ч. 1: Правовые основы образовательной деятельности / Под ред. профессора Антюхова А.В. Брянск, 2016.

² Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: Учебно-практическое пособие. М., С.111.

Контрольные вопросы и тестовые задания

Вопросы:

1. Какие виды и формы правовых актов закреплены в Конституции РФ?
2. Назовите виды и формы законов.
3. Чем федеральные конституционные законы отличаются от федеральных законов?
4. Какие законы по вопросам ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вам известны?
5. Как разрешаются противоречия между федеральным законом и законом субъекта РФ?
6. В чем отличие подзаконного нормативного правового акта от законодательного акта?
7. Приведите примеры всех форм нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.
8. Какие правовые акты входят в систему законодательства Брянской области?
9. Что включает в себя система муниципальных правовых актов г. Брянска?
10. В чем состоит особенность локальных нормативных актов?

Тесты:

1. Какой вид правового акта переводится с латинского языка как «устанавливаю», «учреждаю»:

- а) постановление;
- б) указ;
- в) инструкция;
- г) конституция.

2. Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта осуществляется посредством:

- а) федерального закона;
- б) федерального конституционного закона;
- в) закона РФ о поправках к Конституции РФ;
- г) федерального закона о ратификации и денонсации международных договоров.

3. Какой из государственных органов издает нормативные правовые акты в виде писем:

- а) федеральные агентства;
- б) федеральные министерства;
- в) Центральная избирательная комиссия;
- г) Центральный банк.

4. Укажите правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которые всегда носят нормативно-правовой характер:

- а) постановления, правила, инструкции;
- б) постановления, приказы, положения;
- в) постановления, распоряжения, правила;
- г) указы, приказы, положения

5. Правовой акт, определяющий правовой статус федерального органа исполнительной власти называется:

- а) постановление;
- б) положение;
- в) приказ;
- г) инструкция.

6. Нормативный правовой акт, принимаемый с целью детализации порядка исполнения вышестоящих правовых актов называется:

- а) инструкция;
- б) положение;
- в) правила;
- г) распоряжение.

7. Какие правовые акты вправе издавать Губернатор Брянской области:

- а) постановления и распоряжения;
- б) указы и распоряжения;
- в) приказы и распоряжения;
- г) указания и постановления.

8. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления устанавливаются:

- а) законодательством Российской Федерации;
- б) представительными органами местного самоуправления;
- в) уставами муниципальных образований в соответствии с законами РФ;
- г) законодательством субъектов РФ.

9. Какой из перечисленных актов является локальным нормативным правовым актом:

- а) Указ Президента РФ о награждении;
- б) Приказ о приеме на работу;
- в) Положение о премировании работников конкретного предприятия.

10. Какой из субъектов публичной власти вправе принимать нормативные правовые акты в виде решений:

- а) Правительство Брянской области;
- б) ФАС России;
- в) губернатор Калужской области;
- г) Брянский горсовет;

ГЛАВА 3. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ (НЕНОРМАТИВНЫЕ) ПРАВОВЫЕ АКТЫ

План:

1. Понятие и признаки индивидуального (ненормативного) правового акта.
2. Виды индивидуальных (ненормативных) правовых актов.
3. Правила оформления индивидуальных (ненормативных) правовых актов.

§ 1. Понятие и признаки индивидуального (ненормативного) правового акта

В отечественной юридической науке и практике встречаются и используются различные термины для обозначения большой группы правовых актов, сходных по своему назначению, юридическому содержанию, структуре, порядку принятия и механизму юридического воздействия: «правовой акт управления», «ненормативный правовой акт», «правоприменительный акт», «акт индивидуального правового регулирования», «решение». Однако, наибольшее распространение получил термин «индивидуальный правовой акт».

Несмотря на повсеместное применение, до сих пор в действующем законодательстве Российской Федерации не сформулировано понятие индивидуального правового акта, не закреплены виды таких актов, общие правила подготовки, издания (принятия), введения в действие, приостановления и прекращения действия актов данного вида. Все эти вопросы являются весьма важными, так как индивидуальные правовые акты в массовом порядке издаются (принимаются) органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами и служат одним из основных средств оперативного решения текущих вопросов во всех отраслях и сферах государственного управления. В частности, они применяются для реализации регулятивной, распорядительной, контрольно-надзорной, охранительной и иных функций государственного управления. Так как индивидуальные правовые акты влекут за собой определенные юридически-значимые последствия для граждан и организаций, то от того, насколько полно и четко на законодательном уровне определены понятие, виды, основания и порядок издания (принятия) подобных актов, зависит степень гарантированности и защищенности прав и свобод указанных лиц.

Если обратиться к научной литературе, то, например, с точки зрения Е.С. Слесаревой индивидуальный правовой акт это «одностороннее волевое властное действие, совершаемое органом государственного управления (должностным лицом) в соответствии с законом по реализации норм права в связи с конкретным делом, возникающим в процессе функционирования этого органа, вызывающее возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений»¹.

И.А. Минникес полагает, что под индивидуальным правовым актом следует понимать «имеющий ненормативный характер акт, в котором получают объективированное выражение индивидуальные веления, направленные на регулирование конкретных ситуаций, требующих юридического разрешения, и

¹Слесарева Е.С. Индивидуальные акты управления. Автореферат диссертации соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 1984.

адресованные персонально определенным субъектам»¹.

Авторы же научно-практического пособия «Административная реформа в России» считают, что «индивидуально-правовой акт – надлежаще оформленное решение компетентного органа, составленное в письменном виде, являющееся непосредственным основанием для использования государственных принудительных мер»².

Обобщая разнообразные определения следует констатировать, в самом общем виде под индивидуальным актом понимается правовой акт, изданный в установленном порядке уполномоченным субъектом в пределах его компетенции, содержащий индивидуально-конкретное предписание, рассчитанный на однократное применение и не содержащий правовых норм. Индивидуальный правовой акт выступает в качестве связующего звена между нормой права и её реализацией. Индивидуальные правовые акты, в отличие от нормативных правовых актов, всегда носят чётко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. Они выступают в качестве юридических фактов, порождающих, изменяющих или прекращающих, конкретные правоотношения.

Основанием для издания (принятия) индивидуальных правовых актов являются нормы действующего законодательства, предусматривающие необходимость или возможность издания (принятия) таких актов в случае возникновения определенных жизненных ситуаций, требующих своего разрешения в отношении точно определенных граждан и организаций.

Главной особенностью данного вида правовых актов является их индивидуальный характер - свойство, давшее название всему виду. Признаки «индивидуальности» отражены в юридической литературе. Так, Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская определяют индивидуальность ненормативного правового акта как акта, адресованного конкретному лицу или органу и рассчитанного на однократное применение³.

Однократность применения (реализации, исполнения) предписаний как один из общих признаков этих актов можно понимать лишь в том смысле, что такие предписания имеют разовый характер. Каждый индивидуальный правовой акт один раз разрешает конкретное управленческое дело или вопрос.

Действие же акта во времени, бывает различным. Многие индивидуальные правовые акты вызывают возникновение таких правоотношений, которые прекращаются с однократным действием по исполнению содержащихся в них предписаний, например, приказ руководителя, содержащий кратковременное поручение подчинённому государственному служащему или постановление по делу об административном правонарушении. С выполнением соответствующими сторонами возникших на основе таких актов правоотношений своих обязанностей (выполнение служебного поручения, уплата административного штрафа) действие этих и подобных им актов прекращается. Но это далеко не всегда

¹ Минникес И.А. «Опонятии и технике индивидуальных правовых актов» // Второй пермский конгресс ученых-юристов 28–29 октября 2011 г.) / Отв. ред. О.А. Кузнецова. Пермь, 2011.

² Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С.257.

³ Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Указ.соч. С.21.

так кратковременно, как в приведённых примерах.

Любой приказ о назначении того или иного лица на какую либо должность действует в течение всего времени пока не будет отменён другим приказом или фактически не утратит силу (в случае упразднение органа, сокращения штатов и т. д.). Ещё дольше может длиться действие индивидуальных правовых актов, наделяющих каких-либо субъектов правом пользоваться определёнными материальными или иными ресурсами. Например, решение о назначении пенсии по старости исполняется каждый месяц, следовательно, оно многократно и может действовать годами и даже десятилетиями по отношению к одному конкретному лицу. Такие акты, будут действовать с обязательной силой для всего правового сообщества в течение всей жизни этого субъекта, некоторые могут пережить своего субъекта и распространить своё действие на его правопреемников.

Индивидуальный правовой акт в отличие от нормативного правового акта не содержит правовых норм. Посредством издания (принятия) таких актов обеспечивается реализация норм различных отраслей права: конституционного и административного, финансового, налогового, трудового, гражданского, земельного, экологического и иных в конкретных правовых ситуациях и в отношении индивидуально определённых субъектов. Например, решение руководителя налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности обеспечивает реализацию соответствующих норм финансового (налогового) права; распоряжение главы местной администрации о предоставлении в аренду гражданину земельного участка – соответствующих норм земельного права; решение компетентного органа исполнительной власти о передаче имущества в оперативное управление конкретного государственного учреждения – соответствующих норм гражданского права.

Индивидуальные правовые акты, также как и нормативные правовые акты, обладают таким свойством, как «юридическая сила», что является важнейшим элементом их правовой природы. Степень юридической силы каждого акта зависит от субъекта, его принимающего, его компетенции и места в системе разделения властей и ведомственной иерархии, характера и значимости разрешаемого вопроса, порядка принятия. Так, например, распоряжение высшего органа государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации обладает более высокой юридической силой, чем распоряжение директора соответствующего регионального департамента, а индивидуальный правовой акт Президента Российской Федерации может быть признан незаконным решением Верховного суда Российской Федерации, которое само по себе так же является индивидуальным правовым актом.

В индивидуальных правовых актах находит своё выражение многосторонняя правоисполнительная и правоохранительная деятельность государственных и муниципальных органов и их должностных лиц. Издание таких актов – одно из средств выполнения своих обязанностей и реализации прав государственными органами и должностными лицами, один из основных способов решения конкретных дел, возникающих в ходе осуществления задач и функций государственного управления.

§ 2. Виды индивидуальных (ненормативных) правовых актов

1. В зависимости от *непосредственных целей и характера* индивидуальные правовые акты делятся на регулятивные (приказ о повышении в должности или разрешение на строительство производственного объекта) и охранительные (постановление о привлечении к административной ответственности).

2. В зависимости от *метода воздействия* индивидуальные правовые акты делятся на обязывающие, запрещающие и управомочивающие. Обязывающие акты предписывают субъектам, которым они адресованы, совершение определенных действий. Это большинство актов, относящихся к повседневной исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, например, требование налогового органа об уплате налога и пеней.

Запрещающие акты близки по своей сути к обязывающим, так как запрет есть не что иное, как обязанность не совершать определенные действия. Но именно по этому пассивному характеру предписываемого поведения можно отграничить запрещающие акты от обязывающих. Примерами таких актов могут служить решения различных контрольно-надзорных органов: Ростехнадзора, Госпожнадзора, Госавтоинспекции и др., - запрещающие эксплуатацию или строительство предприятий и сооружений, управление транспортными средствами, продажу отдельных видов товаров, посещение определенных мест, в случаях нарушений соответствующих правил.

Управомочивающие акты имеют главным содержанием наделение их адресатов - граждан и организаций - определенными правами. Это, в частности, распоряжения о распределении материальных и финансовых ресурсов, указы и приказы о награждении, премировании и др.

3. *По характеру предписаний* индивидуальные правовые акты делятся на: императивные, поручительные и рекомендательные акты. Императивным актам свойственны: строгая определенность, безусловность требований, предопределенность результатов акта или его правовых последствий. Индивидуальный акт-поручение предписывает исполнение данного поручения наиболее рациональным способом. Такие акты наиболее распространены во взаимоотношениях вышестоящих и нижестоящих органов управления. Индивидуальные акты-рекомендации в большинстве своем принимаются по результатам контрольной и надзорной деятельности. Они содержат рекомендации, советы в связи с устранением выявленных недостатков. Вместе с тем эти акты являются обязательными к исполнению.

4. *По времени действия* индивидуальные правовые акты классифицируются на акты однократного действия и длящегося действия. Например, решение о создании комиссии по подготовке к празднованию юбилея города является актом однократного действия, а приказ о назначении на должность – индивидуальным правовым актом длящегося действия.

5. *По способу внешнего выражения* выделяют: словесные (письменные и устные) и конклюдентные (жесты, сигналы, знаки) индивидуальные правовые акты.

6. В зависимости от порядка принятия они подразделяются на акты, принимаемые единолично руководителями и другими должностными лицами и акты, принимаемые в коллегиальном порядке.

7. По официально-документальной форме индивидуальные правовые акты могут выражаться в виде: а) официальных документов, наименование и требования к которым установлены соответствующими законами или подзаконными нормативными правовыми актами (указ, распоряжение, решение, постановление, приказ, предписание, представление, предупреждение, требование, поручение, указание (директива), определение); б) официальных документов, наименование и требования к которым не установлены соответствующими законами или подзаконными нормативными правовыми актами (извещение или уведомление, содержащее властное решение); в) официальных записей в учетно-регистрационных документах (в государственных реестрах и т.п.); г) официальных записей распорядительного характера, совершаемых в документах (резолюции); д) официальных штампов установленного образца.

8. По кругу лиц, для которых индивидуальные правовые акты являются обязательными, выделяют внутренние и внешние акты. Внутренние акты всегда тесно связаны с внутриорганизационной деятельностью аппарата органа или организации. При этом индивидуально-конкретные предписания обязательны только для подчиненных работников. Например, приказы о переводе, увольнении государственных служащих, о привлечении их к дисциплинарной ответственности и т.п. В группе внешних актов выделяются две большие и относительно самостоятельные подгруппы: а) акты, адресованные подчиненным органам, предприятиям, организациям; б) акты, адресованные неподчиненным данному органу лицам. К последней подгруппе, в частности, относятся: решение о предоставлении гражданину земельного участка или постановление о привлечении виновного к административной ответственности.

Поскольку содержанием любого индивидуального правового акта является одностороннее властное волевое решение органа или должностного лица по конкретному вопросу, возникающему в соответствующей сфере, то такой акт по содержанию необходимо отграничивать от внешне сходных с ним иных официальных (служебных) документов, не содержащего указанного решения. К их числу относятся: а) справки, подтверждающие определенные юридические факты или содержащие определенную официальную информацию; б) свидетельства, подтверждающие определенные юридические факты, например свидетельства о рождении гражданина, о регистрации брака, о регистрации транспортного средства, о регистрации права на недвижимое имущество и т.п.; в) протоколы, подтверждающие определенные юридические факты, например протоколы государственных экзаменов, собраний, заседаний различных государственных органов, протоколы о совершении административно-процессуальных действий (осмотра, досмотра, изъятия вещей и т.п.), протоколы об административных правонарушениях и т.п.; г) акты проверок, освидетельствования, например акты проверок, проведенных налоговыми органами, органами государственного пожарного надзора, акты освидетельствования физиче-

ских лиц на состояние опьянения и т.п. д) заключения экспертиз, например заключения медикосоциальной экспертизы, заключения экспертов по делам об административных правонарушениях и т.п.; е) письма и уведомления информационного характера, не содержащие никаких властных предписаний их адресатам; ж) заявления, запросы и иные письменные обращения административных органов, направляемые ими в другие государственные органы, органы местного самоуправления, в суды, в иные коммерческие и некоммерческие организации, а также гражданам.

§ 3. Правила оформления индивидуальных(ненормативных) правовых актов

Порядок принятия индивидуальных правовых актов значительно отличается от нормотворческого процесса. Он достаточно прост и не так сильно регламентирован. Тем не менее, особенности принятия отдельных индивидуальных актов получили свое отражение в действующем законодательстве. Например, порядок вынесения постановлений по делу об административных правонарушениях закреплен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Правила подготовки правовых актов, организация документооборота в органах исполнительной власти Брянской области регламентируются, в частности, распоряжением Правительства Брянской области от 23 января 2017 года № 27-рп «Об Инструкции по делопроизводству в администрации Губернатора Брянской области и Правительства Брянской области». При этом одним из основных параметров данной процедуры выступают общие требования, предъявляемые к индивидуальным правовым актам.

Безусловно, что на первый план всегда выступает требование их законности. Это означает, что правовые акты должны приниматься строго в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и действующего законодательства, отвечать установленным требованиям и соответствовать компетенции принявшего их органа (должностного лица).

Помимо требований законности, правовые акты должны отвечать и требованиям их целесообразности, то есть полезности того или иного решения с точки зрения государственных или общественных интересов, способности наиболее оптимально разрешать конкретные управленческие ситуации.

Третьим важнейшим условием выступает необходимость неукоснительного соблюдения установленного порядка принятия правовых актов. Выделяет две разновидности производства по принятию индивидуальных правовых актов: а) производство по принятию индивидуальных правовых актов, связанных с реализацией прав и обязанностей граждан и организаций; б) производство по подготовке и принятию индивидуальных правовых актов, инициатором которого выступают государственные органы, органы местного самоуправления и (или) их должностные лица.

Применительно к производству первого вида можно выделить следующие стадии: 1) подача заявителем соответствующего обращения и принятие его к рассмотрению компетентным субъектом; 2) рассмотрение обращения и вынесение по нему решения; 3) исполнение вынесенного решения.

Применительно к другому виду производства выделяют: 1) подготовка проекта решения; 2) рассмотрение проекта и его принятие; 3) исполнение вынесенного решения.

Стадия обжалования (опротестования) вынесенного решения будет являться факультативной как в первом, так и во втором производствах. Наряду с установленным порядком принятия, все индивидуальные правовые акты должны отвечать ряду иных требований. Это касается структуры, текста и реквизитов индивидуальных правовых актов.

Структурные элементы любого правового акта должны обеспечивать единство, логическую последовательность и согласованность правовых предписаний. Структура акта и необходимость включения в него тех или иных структурных элементов определяются исходя из его вида, объема и особенностей содержания текста правового акта.

Индивидуальные правовые акты имеют различную структуру, что обусловлено правовым статусом и функциональным назначением органов, их принимающих, сложностью рассматриваемых вопросов, юридической силой и процедурой принятия акта.

Структура индивидуального правового акта может быть простой (приказ о назначении на должность, акт-разрешение на совершение определенного действия)) либо сложной (постановление по делу об административном правонарушении).

Структура приказа, как правило, состоит из двух взаимосвязанных частей – констатирующей и распорядительной. В констатирующей части указываются причины, послужившие основанием для издания приказа. Обычно данная часть начинается со следующих фразеологизмов: «В целях ...», «На основании ...», «В связи с ...».

Если основанием для издания приказа является какой либо нормативный правовой акт, то в констатирующей части указываются его выходные данные (форма акта, заголовок, субъект нормотворчества, номер и дата принятия).

Распорядительная часть отделяется от констатирующей при помощи глагола «Приказываю», который пишется прописными буквами с новой строки без абзаца и кавычек. В конце глагола ставится двоеточие. Распорядительная часть делится на пункты и подпункты, которые нумеруются арабскими цифрами. В каждом пункте указывается исполнитель, предписываемое действие и срок исполнения. Последним пунктом в приказах устанавливается лицо, на которое возлагается контроль за исполнением документа (ФИО и должность).

Как правило, сложная структура индивидуального правового акта предусматривается законодательством. Так, постановление по делу об административном правонарушении состоит из вводной, описательной, мотивировочной (описательно-мотивировочной) и резолютивной частей (статьи 29.10-29.11 КоАП РФ).

Вводная часть включает в себя наименование акта (решение, постановление, приказ и т. д.), место и дату его принятия, наименование органа или долж-

ностного лица, издавшего акт, указание на разрешаемую правовую коллизию.

Описательная часть содержит описание фактов, имеющих отношение к рассматриваемой правовой коллизии.

Мотивировочная часть включает анализ доказательств, подтверждающих имевшие место факты, их юридическую квалификацию, разъясняет смысл применяемого закона и процессуальные нормы, которыми руководствовался правоприменитель.

Резолютивная часть содержит решение по делу, обязательное для участников правовой коллизии (об установлении прав и обязанностей сторон, включая обязанность претерпеть определенные санкции за совершенное правонарушение).

Кроме простых и сложных по структуре индивидуальных правовых актов выделяют и так называемые акты-указания. Такие акты состоят только из резолютивной части, т.е. содержат резолюции типа «утвердить», «исполнить», «оплатить» и т.п., наложенные должностным лицом на соответствующие документы.

Текст индивидуального правового акта по своей терминологии, стилю изложения не должен отличаться от текста нормативного правового акта. Он обязан соответствовать правилам современного русского литературного языка и составляться в соответствии с нормами официально-делового стиля, с применением простых и ясных, доступных и точных лексических формулировок. При этом должны соблюдаться требования экономии и лаконичности текста, лексической и синтаксической унификации, логической целостности, полноты и взаимосвязанности, а также устойчивости способов выражения правовых предписаний, обеспечивающих доступность их понимания и исключающих их неоднозначное толкование.

В силу своей персонифицированности индивидуальные правовые акты не нуждаются ни в государственной регистрации, ни в официальном опубликовании. Исключение составляют индивидуальные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Согласно Указа Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера¹.

Установление точных временных пределов действия любого правового акта предоставляет возможность обеспечивать гарантии прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, укрепляет авторитет органов исполнительной власти среди населения, создаёт прочную юридическую базу для действия всей системы актов государственного управления.

¹СЗ РФ. 1996. № 22. Ст.2663.

По общему правилу индивидуальный правовой акт вступает в законную силу момента издания (принятия), то есть с даты подписания его уполномоченным должностным лицом. Кроме того, индивидуальные акты могут вступать в законную силу с одного из следующих моментов: а) с даты, указанной в самом акте; б) по истечении определенного периода времени, указанного в самом акте; в) с момента наступления определенного юридического факта; г) с момента получения заинтересованным лицом, в отношении которого издан (принят) акт, копии этого акта; д) с даты утверждения акта вышестоящим должностным лицом; е) с даты государственной регистрации акта в специальном реестре; ж) с момента истечения срока, установленного на обжалование акта; з) с даты официального опубликования акта; и) по истечении определенного периода времени после официального опубликования акта¹.

Действие индивидуального правового акта может быть приостановлено при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств: а) установление признаков несоответствия акта в целом или его отдельных частей положениям законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения; б) наличие предписания (представления) компетентного государственного органа, содержащего требование отмены или изменения акта в связи с несоответствием его положениям законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов; в) наличие протеста прокурора, содержащего требование отмены или изменения акта в связи с несоответствием его положениям законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов; г) подача физическим лицом или организацией, в отношении которых был издан (принят) акт, жалобы (заявления) об оспаривании данного акта; д) приостановление действия правоустанавливающего документа, выданного физическому лицу или организации на определенный срок на основании акта.

Индивидуальные правовые акты могут прекращать своё действие по различным основаниям: а) в силу исполнения содержащегося в нём требования совершить определённое действие, если содержание акта сводилось только к этому требованию (например, уплата штрафа); б) в силу определенного юридического события (например, смерть гражданина аннулирует решение о назначении ему пенсии); в) в силу истечения срока действия акта (например, приказ о зачислении на должность на определённый срок); г) в силу издания нового акта, если им аннулируется или поглощается содержание предыдущего акта (например, при издании приказа о переводе служащего на новую должность прекращается действие акта о назначении этого служащего на прежнюю должность); д) действие акта прекращается в силу отмены его органом, издавшим этот акт, или полномочным на то вышестоящим органом.

Обжалование индивидуальных правовых актов, в отличие от обжалования нормативных правовых актов, может осуществляться как в судебном, так и во внесудебном (административном) порядке. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд (арбитражный суд) или оспорить

¹Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты. Автореферат диссертации соискание ученой степени кандидата юридических наук. Киров, 2009. С. 13.

решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

Контрольные вопросы и тестовые задания

Вопросы:

1. «Правовой акт», «решение», «правоприменительный акт», «ненормативный правовой акт», «юридический документ» - являются ли данные термины синонимами?
2. Дайте краткую характеристику индивидуального (ненормативного) правового акта.
3. Раскройте механизмы взаимодействия нормативных и индивидуальных правовых актов.
4. Какие формы индивидуальных (ненормативных) правовых актов предусмотрены Конституцией РФ; Уставом Брянской области; Уставом города Брянска?
5. Согласны ли вы с тем, что постановления Пленума Верховного Суда РФ не являются индивидуальными (ненормативными) актами, а определения Верховного Суда РФ являются таковыми? Ответ обоснуйте.
6. По мнению ряда специалистов, правовая природа решений Конституционного Суда РФ носит двойственный характер. Их можно отнести как к индивидуальным, так и к нормативным правовым актам. Согласны ли вы с этим?
7. Вправе ли органы законодательной власти принимать индивидуальные (ненормативные) правовые акты?
8. В чем сходство и различие между индивидуальными (ненормативными) правовыми актами и локальными нормативными актами?
9. Есть ли отличия в обязательных реквизитах нормативных правовых актов и индивидуальных (ненормативных) правовых актов?
10. Каков порядок оспаривания индивидуальных (ненормативных) правовых актов?

Тесты:

1. **Индивидуальные (ненормативные) правовые акты являются результатом:**
 - а) интерпретации права;
 - б) нормотворчества;
 - в) правоприменения.
2. **Назовите признак, не характерный для индивидуального (ненормативного) акта:**
 - а) принимается органом (должностным лицом) государственной власти
 - б) рассчитан на многократное применение;
 - в) это правовой акт;
 - г) это одностороннее властное веление.
3. **Какой из правовых актов является индивидуальным (ненормативным) актом:**
 - а) устав;
 - б) регламент;
 - в) положение;
 - г) письмо.
4. **Какой из правовых актов не является индивидуальным (ненормативным) актом:**
 - а) резолюция;
 - б) предписание;
 - в) инструкция;
 - г) уведомление.
5. **Назовите структурный элемент, характерный для большинства индивидуальных правовых актов:**

- а) вводная часть;
- б) описательная часть;
- в) резолютивная часть.
- г) мотивировочная часть.

6. Указы Президента РФ являются:

- а) нормативными правовыми актами;
- б) индивидуальными (ненормативными) правовыми актами;
- в) правовыми актами смешанного характера;
- г) в зависимости от содержания могут являться как нормативными, так и ненормативными.

7. Определите, какой из юридических документов является индивидуальным (ненормативным) правовым актом:

- а) акт проверки;
- б) заявление в суд;
- в) протокол досмотра транспортного средства;
- г) приказ о награждении ведомственной наградой.

8. Какой из указов Губернатора Брянской области не является индивидуальным (ненормативным) правовым актом:

а) указ «Об итогах областного творческого конкурса журналистов, редакций средств массовой информации, полиграфических предприятий Брянской области на соискание премии Губернатора Брянской области в 2016 году»;

б) указ «О назначении членов Избирательной комиссии Брянской области с правом решающего голоса»;

в) указ «Об утверждении порядка и условий командирований государственных гражданских служащих Брянской области».

9. По общему правилу индивидуальные (ненормативные) правовые акты вступают в законную силу с момента их:

- а) регистрации;
- б) доведения до сведения заинтересованного лица;
- в) опубликования;
- г) подписания.

10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ является:

- а) нормативным правовым актом;
- б) индивидуальным (ненормативным) правовым актом;
- в) интерпретационным правовым актом.

ГЛАВА 4. НОРМОТВОРЧЕСТВО

План:

1. Понятие, принципы и формы нормотворческой деятельности.
2. Стадии нормотворческой деятельности.
3. Оспаривание нормативных правовых актов.

§ 1. Понятие, принципы и формы нормотворческой деятельности

Нормотворчество есть одна из форм государственной деятельности, направленная на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену.

На современном этапе развития государства и общества нормотворчество проявляется, прежде всего, в виде принятия нормативных правовых актов непосредственно населением через референдум, либо как издание актов, содержащих правовые нормы, государственными и иными уполномоченными органами и их должностными лицами.

Нормотворческая деятельность осуществляется на базе основополагающих принципов, представляющих собой организационные начала, которые определяют существо, характерные черты и общее направление этой деятельности. В правовой науке существуют различные взгляды на принципы нормотворчества. Те или иные специалисты к ним относят такие принципы как:

- демократизм, законность, гуманизм, научный характер, профессионализм, тщательность и скрупулезность подготовки проектов, техническое совершенство принимаемых актов¹;
- законность, научность, техническое совершенство, демократизм, гуманизм, профессионализм, гласность²;
- объективность, демократизм, законность, профессионализм, научность, системность³.

В статье 2 проекта федерального закона о нормативных правовых актах говорится о том, что правотворчество в Российской Федерации осуществляется на принципах конституционности, законности, научности, демократизма, социальной справедливости, планирования, прогнозирования, эффективности, системности, ресурсной обеспеченности.

Обобщив и проанализировав эти и иные точки зрения полагаем, что основными принципами нормотворческой деятельности являются: демократизм, законность, гуманизм, научность, профессионализм, плановость, технико-юридическое совершенство.

1. *Принцип демократизма.* Этот принцип проявляется в установлении и неуклонном осуществлении свободного, демократического порядка подготовки и утверждения нормативных актов, и в первую очередь законов, что обеспечивает активное и эффективное участие депутатов, населения и общественных

¹ См.: Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 201-202.

² См.: Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав и свобод человека и гражданина. М., 2000. С. 19-20.

³ См.: Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С. 65.

организаций в правотворчестве, максимальный учет в новых нормативных предписаниях общественного мнения, потребностей социально-экономического развития страны и интересов различных слоев населения.

2. *Принцип законности.* Нормативные акты должны приниматься строго в пределах компетенции соответствующего нормотворческого органа и соответствовать конституции страны, ее законам и иным актам вышестоящей юридической силы. В федеративном государстве необходимо неукоснительно соблюдать распределение компетенции между Российской Федерацией и субъектами, входящими в ее состав. Принцип законности означает также строгое соблюдение установленного порядка подготовки, принятия и опубликования новых нормативно-правовых решений, правотворческой процедуры, формы принимаемых актов.

3. *Принцип гуманизма.* Этот принцип предполагает направленность нормативно-правового акта на обеспечение и защиту прав и свобод личности, на максимально полное удовлетворение ее духовных и материальных потребностей. Человек, его права, свободы и законные интересы должен быть в центре законодательной деятельности.

4. *Принцип научности.* Нормотворчество призвано максимально и полно соответствовать назревшим потребностям общественного развития, его объективным закономерностям, быть научно обоснованным, учитывать и использовать достижения науки и техники, основываться на теоретических разработках проблем, требующих нового нормативного решения. К подготовке проектов должны привлекаться научные учреждения, отдельные представители соответствующих отраслей науки, а также ученые-юристы.

5. *Принцип профессионализма.* Под профессионализмом в нормотворчестве понимается участие в разработке новых правотворческих решений квалифицированных специалистов соответствующих отраслей общественной жизни, имеющих профессиональную подготовку, большой опыт работы и достаточные знания.

6. *Принцип плановости.* Нормотворческая деятельность должна осуществляться не спонтанно, а на основе заранее разработанных и утвержденных планов.

Следует избегать спешки в работе, принятия скороспелых, непродуманных решений. Важное значение в нормотворчестве имеет использование зарубежного и отечественного опыта, результатов социологических и иных исследований, справок, аналитических и докладных записок и иных материалов.

7. *Принцип технико-юридического совершенства.* Технико-юридическое совершенство принимаемых правовых актов предполагает широкое использование выработанных юридической наукой и апробированных нормотворческой практикой способов и приемов подготовки и оформления нормативных текстов, правил нормотворческой техники.

В Российской Федерации существует четыре основные формы нормотворчества:

- принятие нормативных правовых актов органами государственной власти;

- принятие нормативных правовых актов органами местного самоуправления;
- принятие нормативных правовых актов непосредственно народом;
- заключение нормативных правовых договоров и соглашений.

Принятие нормативных правовых актов органами государственной власти было и остается основной формой нормотворчества, которое, в свою очередь, делится на два вида: законотворчество и подзаконное нормотворчество.

§ 2. Стадии нормотворческой деятельности.

Наиболее распространенным видом нормотворческой государственной деятельности является производство по принятию подзаконных нормативных правовых актов, которое осуществляется, в первую очередь, органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Еще раз повторим, что Конституция России и федеральное законодательство практически не регламентируют подзаконное нормотворчество, за исключением правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Как уже говорилось в предыдущих главах, вопросы издания подзаконных нормативных правовых актов на федеральном уровне до сих пор регламентируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Напротив, в субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, посвященные этим вопросам¹. В таких законах устанавливаются понятие и система нормативных правовых актов субъекта Федерации, их виды, порядок (процедура) подготовки и принятия, правовой режим их действия, опубликования и вступления в законную силу.

В отечественной юридической литературе давно принято подразделять любой нормотворческий процесс на стадии, представляющие собой организационные формы осуществления нормотворчества. Каждая стадия нормотворческого процесса представляет собой комплекс действий, осуществляемых в соответствующем процессуальном порядке и, без завершения которого, невозможен переход к следующей стадии. Содержание стадий и их количество в значительной мере зависят от субъекта нормотворчества, от вида и содержания подготавливаемого нормативного правового акта, сложности решаемой проблемы и т.д.²

В настоящее время среди правоведов не существует единого подхода к определению количества стадий нормотворческого процесса и их внутреннего содержания.

Традиционно принято выделять четыре стадии нормотворческой деятельности, применительно к принятию подзаконных нормативных правовых актов, каждая из которых представляет собой совокупность строго определенных

¹ См., например: Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области» // Нижегородские новости. 26.02.2005. № 34; Закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» // Орловская правда. 18.04.2003. № 69; Закон Ярославской области от 3 ноября 2010 г. № 40-3 «О правовых актах Ярославской области» // Документ-Регион. 12.11.2010. № 87 и др.

² Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении // Ленинградский государственный университет им. А.А. Жданова. Л., 1978. С. 130.

процессуальных действий. Это:

- 1) стадия подготовки проекта нормативного правового акта;
- 2) стадия рассмотрения проекта и принятия нормативного правового акта;
- 3) стадия государственной регистрации нормативного правового акта;
- 4) стадия опубликования (обнародования) и вступления в силу нормативного правового акта.

Отдельные авторы в качестве факультативной стадии предлагают включать в нормотворческий процесс и стадию оспаривания нормативного правового акта¹.

При этом каждая из указанных стадий имеет свою специфику, обусловленную видом нормотворческого производства (нормотворческая деятельность Правительства Российской Федерации, нормотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти, нормотворческая деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и др.).

Обратимся к нормотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Возможность органов исполнительной власти разного уровня принимать правовые акты проистекает из самого содержания их повседневной исполнительно-распорядительной деятельности. Наделение субъектов исполнительной власти распорядительными, т.е. государственно-властными полномочиями выражается прежде всего в праве издания подзаконных правовых актов и обязанности обеспечения их исполнения.

Как известно, правом на издание правовых актов обладают не только федеральные органы исполнительной власти. В процессе реализации своих полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами так же создается и принимается множество правовых актов – указов и приказов, постановлений и распоряжений, положений, регламентов, инструкций и иных подзаконных актов, каждый из которых отличается известным своеобразием.

Производство по принятию нормативных правовых актов исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации обладает всеми признаками нормотворческой деятельности:

- а) оно урегулировано законодательством;
- б) является процессуальной формой реализации полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- в) состоит из ряда последовательных этапов - стадий;
- г) основывается на принципах нормотворчества;
- д) сопровождается соблюдением правил юридической техники;
- е) результаты деятельности оформляются в виде нормативных правовых актов и подлежат официальному опубликованию.

Рассмотрим краткое содержание стадий производства по принятию нор-

¹ См., Тимошенко И.В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс): конспект лекций. Ростов н/Д., 2007. С. 34.

мативных правовых актов исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

1. Стадия подготовки проекта нормативного правового акта.

Основные требования к данной стадии включают следующие правила:

- подготовка проекта нормативно-правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений органа исполнительной власти с учетом их функции и компетенции. К подготовке привлекается юридическая служба соответствующего органа. Для разработки наиболее важных и сложных нормативных актов и актов, издаваемых совместно несколькими исполнительными органами, могут создаваться рабочие группы, в том числе с привлечением представителей научных организаций;

- устанавливается срок подготовки и издания нормативно-правового акта;

- в процессе подготовки необходимо изучить и проанализировать относящийся к теме акта нормативно-правовой материал, правоприменительную практику, научную литературу, статистику, данные социологических и иных исследований;

- на данной стадии осуществляется оформление проекта нормативного правового акта с учетом правил юридической техники (см. Лекцию № 5);

- подготовка нормативного правового акта предполагает его согласование с иными подразделениями органа, издающего акт, или с другими органами исполнительной власти, что подтверждается взаимными визами уполномоченных должностных лиц.

- проекты нормативных правовых актов подлежат юридической экспертизе;

- одновременно с подготовкой проекта нормативного акта разрабатываются предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу ранее изданных нормативных актов в целом либо их частей.

2. Стадия рассмотрения проекта и принятия нормативного правового акта.

Именно на этой стадии проекты нормативных правовых актов становятся официальными юридическими документами. Главное требование к принятию нормативных правовых актов заключается в соблюдении процессуальных правил их подписания. Правовые акты управления обычно подписываются руководителем органа исполнительной власти, а в отдельных случаях их заместителями. Акты, издаваемые совместно, должны быть подписаны руководителями (заместителями руководителей) всех этих органов и иметь единую дату.

Подписанный (утвержденный) региональный нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты: официальную символику субъекта Российской Федерации; наименование формы акта (указ, приказ, постановление); заголовок, обозначающий предмет регулирования; дату и место принятия (издания) акта; удостоверительную подпись соответствующего должностного лица.

Кроме того, нормативному правовому акту обязательно присваивается соответствующий номер.

3. Стадия государственной регистрации нормативного правового акта.

Государственная регистрация подзаконных нормативных правовых актов играет важную роль в обеспечении законности и единства правового пространства Российской Федерации. Тем самым ограничивается ведомственный произвол, пресекается бесконтрольность в осуществлении органами исполнительной власти своих нормотворческих функций.

Государственной регистрации подлежат не все нормативные правовые акты, а только те, которые затрагивают гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности человека и гражданина, а так же гарантии их осуществления и механизм реализации; акты, устанавливающие правовой статус организаций; акты, имеющие межведомственный характер. При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из вышеуказанных признаков, так и несколькими.

Названные критерии детализируются в Приказе Минюста России от 4 мая 2007 года № 88, которым утверждены «Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹.

Одним из критериев для государственной регистрации нормативного правового акта является наличие в нем правовых норм, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Очевидно, что в этом положении Постановления Правительства Российской Федерации № 1009 речь идет о правах и обязанностях гражданина в их конституционно-правовом смысле.

В этой связи представляются надуманными мнения ряда специалистов о том, что если нормативный правовой акт затрагивает права объединения граждан (юридического лица), то это равнозначно ситуации, когда нормативный правовой акт затрагивает права, свободы и обязанности отдельного человека и гражданина². Отсюда нередко делается ошибочный вывод о том, что если в нормативном правовом акте установлены права и обязанности для юридических лиц, то такой акт подлежит регистрации на том основании, что он затрагивает права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Под нормативными правовыми актами, устанавливающими правовой статус организаций Минюст России понимает типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающие правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством Российской Федерации отдельные наиболее важные государственные функции.

Исходя из толкования, данного в разъяснениях Минюста России, межведомственный характер нормативного правового акта связывается с его обязательностью для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной вла-

¹ Российская газета. 24.05.2007. № 108.

² См., Вайпан В.А. Государственная регистрация и опубликования нормативных правовых актов: противоречивость практики на основе неопределенности критериев // Юрист. 2014. № 9. С. 4-11.

сти, принявшего данный акт.

Регистрации подлежат акты независимо от срока их действия, в том числе и акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну.

Не подлежат представлению на государственную регистрацию:

а) индивидуальные (ненормативные) правовые акты;

- персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания и т.п.);

- действие которых исчерпывается однократным применением;

- срок действия которых истек;

- оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

б) акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;

в) акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;

г) технические акты (ГОСТы, СНИПы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат нормативных предписаний:

д) акты рекомендательного характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России и его территориальными органами.

Государственная регистрация включает в себя следующие процедуры:

а) юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;

б) принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;

в) собственно государственную регистрацию, т.е. внесение акта в Государственный реестр (регистр) нормативных правовых актов с присвоением ему соответствующего регистрационного номера.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты представляются в Минюст России не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения).

Сама государственная регистрация осуществляется органами Минюста в срок до 15 дней с даты получения нормативного правового акта. В случае необходимости срок может быть продлен, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях – до одного месяца.

В государственной регистрации может быть отказано, если при проведении экспертизы будет установлено несоответствие правового акта законодательству Российской Федерации.

Нормативные правовые акты, в регистрации которых было отказано, возвращаются Минюстом России издавшему органу с указанием причин отказа. После получения такого отказа в течение 10 дней руководитель органа должен издать документ об отмене правового акта, в регистрации которого было отка-

зано и направить копию в Минюст России.

Если государственная регистрация состоялась, то в течение суток после таковой подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Минюстом России в государственный орган, представивший этот акт на регистрацию, после чего следует процедура его обнародования и вступления в силу.

4. *Стадия опубликования (обнародования) и вступления в силу нормативного правового акта.*

Важнейшим требованием к нормативным правовым актам на этой стадии является конституционное положение о том, что «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ч. 3 ст.15 Конституции РФ).

Под официальным опубликованием нормативного правового акта следует понимать помещение полного текста документа в специальных изданиях, признанных официальным действующим законодательством.

Согласно Указу Президента РФ от 23 мая 1996 года №763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» правовые акты Президента РФ публикуются в течение 10 дней после дня их подписания¹. В соответствии с ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» постановления Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Официальными источниками публикации правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации являются Собрание законодательства Российской Федерации и «Российская газета» и «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер и прошедшие государственную регистрацию, также подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» в течение 10 дней после дня их регистрации. Кроме того, данные акты подлежат обязательному размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)².

Порядок официального опубликования нормативных правовых актов глав субъектов Российской Федерации, законодательных (представительных) и

¹ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

² Указ Президента РФ от 14.10.2014 № 668 «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст.5723.

высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяется региональным законодательством. В частности, согласно пункта 2 статьи 28 Закона Брянской области от 3 ноября 1997 года № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области», любые подзаконные нормативные правовые акты области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Официальным опубликованием законов Брянской области и иных нормативных правовых актов области признается их первое опубликование в информационном бюллетене «Официальная Брянщина», областной газете «Брянская учительская газета».

Нормативный правовой акт признается действующим с момента вступления его в законную силу. Акт может приобрести юридическую силу с даты его первого официального опубликования или по истечении определенного срока после этой даты; со дня подписания; с наступлением определенного срока, установленного соответствующим актом; в ином порядке, предусмотренном законодательством.

В соответствии с областным законодательством, нормативные правовые акты нормотворческих органов области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу по истечении 10 дней после их официального опубликования.

§ 3. Оспаривание нормативных правовых актов.

Как уже отмечалось, данная стадия нормотворческого процесса является факультативной. С 15 сентября 2015 года оспаривание нормативных правовых актов перестало регулироваться нормами гражданского процессуального права и происходит в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)¹.

Судебная статистика свидетельствует, что в 2016 году в судах общей юрисдикции было рассмотрено 2375 дел о признании противоречащими законодательству нормативных правовых актов. В 2017 году количество дел данной категории выросло до 2757. Само по себе это не большая цифра, но учитывая публично-правовой характер данной категории дел, каждое из них имеет очень важное значение.

В настоящее время основной массив дел об оспаривании нормативных правовых актов рассматривают Верховный Суд Российской Федерации и суды общей юрисдикции. В арбитражных судах компетенцией по рассмотрению этой категории дел обладает только Суд по интеллектуальным правам.

Судам подведомственны дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федеральных законов.

При этом подведомственность дел об оспаривании нормативных правовых актов судам общей юрисдикции не поставлена в зависимость от того, фи-

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

зическое или юридическое лицо обратилось с соответствующим заявлением.

В качестве судов первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматривают:

а) Верховный Суд РФ - административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при ВС РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций (п. 1 ст. 21 КАС РФ);

б) верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа - административные дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований (п. 2 ст. 20 КАС РФ);

в) Суд по интеллектуальным правам - дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии (ч. 1 ст. 191 АПК РФ).

По этим же правилам распределяется компетенция судов и в отношении актов, не имеющих нормативные свойства.

Изъятием из компетенции указанных судов является исключительное полномочие по проверке конституционности нормативного правового акта Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, правом проверки нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ наделены конституционные (уставные) суды субъектов РФ в случае их создания в соответствующем регионе. Если в субъекте РФ не создан конституционный (уставный) суд, то вышеназванные дела подведомственны суду общей юрисдикции.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов суды общей юрисдикции руководствуются общими принципами судопроизводства, закрепленными в главе 1 КАС РФ, особенностями рассмотрения этой категории дел, предусмотренными главой 21 КАС РФ, а также учитывают судебную практику.

Для возбуждения производства по делу об оспаривании нормативных правовых актов необходима подача административного искового заявления. Общие требования к форме административного искового заявления предусмотрены частью 1 статьи 125 КАС РФ.

Круг лиц, обладающих правом на предъявление административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов, определен

нормами статьи 208 КАС РФ.

Заявление подается в суд по месту нахождения органа, принявшего оспариваемый акт.

Оспаривание нормативного правового акта допускается в период его действия. Отдельное правило предусмотрено для административного искового заявления о признании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования недействующим, которое может быть подано в суд в течение 10 дней со дня принятия соответствующего нормативного правового акта (ч. 7 ст. 208 КАС РФ).

Обращение в вышестоящий орган не является обязательным условием для обращения в суд.

По такой категории дел не могут быть приняты встречные административные исковые требования.

Сам факт оспаривания нормативного правового акта или его отдельных положений не приостанавливает их действие. Между тем суд в порядке принятия мер предварительной защиты вправе запретить применение оспариваемого нормативного правового акта, его отдельных положений в отношении административного истца (ст. 211 КАС РФ). Принятие иных мер или мер в отношении неопределенного круга лиц не допускается.

При соблюдении всех требований к форме и содержанию административного искового заявления судьей единолично принимает его к производству, о чем в трехдневный срок выносится соответствующее определение (ст. 127 КАС РФ). Судья вправе отказать в принятии административного искового заявления в предусмотренных законом случаях, предусмотренных (ч. 1 ст. 128 и ч. 1 ст. 210 КАС РФ).

Сроки рассмотрения дел данной категории дел строго определены и составляют: в Верховном Суде Российской Федерации - не более трех месяцев; в судах субъектов Российской Федерации - не более двух месяцев. По сложным административным делам срок, установленный КАС РФ, может быть продлен председателем суда не более чем на один месяц (ст. 141 КАС РФ). По отдельным категориям дел предусмотрены сокращенные сроки рассмотрения (ч. 2, ч. 3 ст. 213 КАС РФ).

Ведение дел об оспаривании нормативных правовых актов могут осуществлять граждане лично и (или) их представители. Новеллой Кодекса является предусмотренное требование об обязательном наличии у представителя административного истца или у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, высшего юридического образования. Соответствующие подтверждающие образование документы должны быть в обязательном порядке приложены к административному исковому заявлению.

Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием в судебном разбирательстве прокурора (помимо его участия в качестве заявителя - административного истца), который дает заключение (ч. 4 ст. 213 КАС РФ).

В качестве административного ответчика могут выступать орган государственной власти, орган местного самоуправления, уполномоченный орган, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт. В деле могут участвовать и иные лица, например вышестоящий административный орган.

Судебное разбирательство проходит по стандартным правилам и должно обеспечивать максимальные возможности участникам спора и суду найти путь для разрешения правового конфликта.

По общему правилу дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются единолично.

В коллегиальном составе в суде первой инстанции рассматриваются административные дела:

- в Верховном Суде Российской Федерации - об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (п. 1 ч. 2 ст. 29 КАС РФ);

- в судах субъектов Российской Федерации - административные дела, направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение (п. 4 ч. 2 ст. 29 КАС РФ); административные дела, решения о коллегиальном рассмотрении которых приняты председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи (п. 5 ч. 2 ст. 29 КАС РФ);

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативных правовых актов по существу суд проверяет законность положений нормативных правовых актов, которые оспариваются. Проверка осуществляется как формальных признаков, так и соответствия оспариваемого нормативного правового акта нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. В этих целях суд выясняет (ч. 8 ст. 213 КАС РФ):

- а) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

- б) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

- полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов. При этом суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

- форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

- процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

- правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

Суд не связан доводами заявления и проверяет оспариваемые положения нормативного правового акта в полном объеме. В том числе суд проверяет соответствие оспариваемого акта и другим, не указанным истцом нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Административный истец должен доказать обстоятельства, свидетельствующие о нарушении оспариваемым нормативным правовым актом его прав, свобод и законных интересов, о применении нормативного правового акта в отношении его, о причинении возможных убытков и пр.

Орган, организация, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, представляют доказательства об обстоятельствах принятия нормативного правового акта, соответствия его нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказ от требования или его признание не препятствуют суду рассмотреть спор по существу.

По делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается утверждение судом соглашения о примирении сторон (ч. 12 ст. 213 КАС РФ).

Рассмотрение дела по существу оканчивается принятием судом определения или решения.

Определение принимается судом в случае прекращения производства по делу либо оставления административного искового заявления без рассмотрения.

Решение принимается по правилам, предусмотренным главой 15 КАС РФ. Суд удовлетворяет требования полностью или частично, признает оспариваемый нормативный правовой акт не соответствующим полностью или в части нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части либо отказывает в удовлетворении требований.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд в соответствии с частью 2 статьи 215 КАС РФ признает этот нормативный правовой акт не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты.

Решение суда вступает в законную силу по правилам, предусмотренным статьей 186 КАС РФ. Системное толкование статьи 186, части 5 статьи 215, статьи 217 КАС РФ позволяет сделать вывод о немедленном вступлении в силу решения суда по данной категории дел. При признании нормативного правового акта недействующим не подлежат применению нормативные правовые акты, имеющие меньшую юридическую силу или воспроизводящие оспоренный нормативный правовой акт.

Судебное решение по нормативному правовому акту не может быть пре-

одолено повторным принятием такого же нормативного правового акта.

Обжалование вступившего в законную силу решения об оспаривании нормативного правового акта допускается по правилам, предусмотренным главой 25 КАС РФ. Эти решения могут быть пересмотрены по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (гл. 37 КАС РФ). Исполнение решения производится в порядке главы 38 КАС РФ. Выдача исполнительного листа не требуется.

Контрольные вопросы и тестовые задания

Вопросы:

1. Почему в юридической литературе выделяется разное количество стадий нормотворческого процесса?
2. Почему законность выступает одним из важнейших принципов нормотворческой деятельности?
3. Возможно ли непосредственное участие народа в нормотворческом процессе?
4. Почему законодательный процесс отличается наибольшей сложностью? 5. Чем отличается процедура подготовки и принятия подзаконных нормативных правовых актов от законотворческого процесса?
6. Является ли государственная регистрация подзаконных правовых актов обязательным требованием?
7. Назовите сроки вступления в законную силу указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.
8. Как соотносятся понятия «обнародование» и «опубликование» нормативных правовых актов?
9. Как должен поступить Губернатор Брянской области, если направленный ему на подписание областной закон был принят законодательным (представительным) органом власти при отсутствии кворума на его заседании?
10. Какой суд будет рассматривать дело по оспариванию решения Брянского городского Совета народных депутатов?

Тесты:

1. Формой осуществления нормотворчества в РФ не является:

- а) выработка юридической доктрины;
- б) заключение нормативных договоров;
- в) принятие нормативных правовых актов непосредственно народом;
- г) принятие нормативных правовых актов органами государственной власти.

2. О каком принципе нормотворчества идет речь: «строгое соблюдение установленного порядка подготовки, принятия и опубликования новых нормативно-правовых решений».

- а) законность;
- б) профессионализм;
- в) демократизм;
- г) плановость.

3. Какое из указанных действий является стадией нормотворческого процесса:

- а) опубликование нормативного правового акта;
- б) выбор правовой нормы;
- б) установление фактических обстоятельств дела;
- г) визирование проекта нормативного правового акта.

4. Вправе ли структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти принимать нормативные правовые акты:

- а) вправе;
- б) не вправе;
- в) не вправе, если иное не установлено законодательством.

5. Государственной регистрации подлежат:

- а) федеральные законы;
- б) указы Президента РФ;
- в) постановления Правительства РФ;
- г) приказы министерства.

6. Какие правовые акты не публикуются в Собрании Законодательства РФ:

- а) акты Президента РФ;
- б) акты Правительства РФ;
- в) акты Конституционного Суда РФ;
- г) акты федеральных министерств.

7. По общему правилу нормативные акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу:

- а) со дня их подписания;
- б) через десять дней со дня их государственной регистрации;
- в) по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

8. Какой из судов не рассматривает дела по оспариванию нормативных правовых актов:

- а) Брянский областной суд;
- б) арбитражные суд Брянской области;
- в) Брянский районный суд;
- г) Верховный суд РФ.

9. Приостанавливает ли подача административного иска действие оспариваемого нормативного правового акта:

- а) да, приостанавливает в обязательном порядке;
- б) нет, не приостанавливает;
- в) суд по собственной инициативе вправе приостановить действие нормативного правового акта.

10. Если суд устанавливает, что оспариваемый нормативный правовой акт (его часть) противоречит нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, то он должен признать его:

- а) недействующим;
- б) недействительным;
- в) незаконным.

ГЛАВА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА

План

1. Понятие и содержание юридической техники.
2. Основные требования к тексту нормативного правового акта.
3. Структура текста (содержания) нормативного правового акта.
4. Реквизиты нормативных правовых актов.

§1. Понятие и содержание юридической техники

В научной литературе существует мнение, что право и юридическая техника возникли одновременно¹. Сам термин «юридическая техника» в научный оборот ввел выдающийся германский ученый-правовед Рудольф Иеринг, который утверждал, что составление законов – это очень сложная работа, и ее надо делать не по наитию, а по определенным, заранее продуманным правилам². По мнению профессора Тихомирова, юридическая техника есть «система правил познавательного-логического и нормативно-структурного формирования правового материала с целью подготовки текста правового акта»³. Юридическая техника включает в себя правила подготовки, оформления, публикации и систематизации нормативных правовых актов, терминологию, юридические конструкции, язык и стиль правовых актов. В литературе наряду с термином «юридическая техника» в близком значении используются и другие понятия: законодательная, законотворческая, правотворческая, нормотворческая техника.

Содержание юридической техники — это различные по характеру и форме выражения правила выполнения юридической работы. По вопросу о содержании юридической техники в научной литературе высказано немало точек зрения. Наиболее приемлемым нам представляется мнение А.Ф. Черданцева, предлагающего подразделить все правила юридической техники на три группы: а) относящиеся к внешнему оформлению правовых актов (формальные или реквизитные правила); б) относящиеся к содержанию и структуре (рубрикации) правовых актов; в) относящиеся к изложению юридических документов (языковые правила)⁴.

Существует несколько видов юридической техники: законотворческая (нормотворческая) техника; техника систематизации нормативных правовых актов; техника учета нормативных правовых актов; техника индивидуальных правовых актов.

Основной целью использования юридической техники является реализация полного и точного соответствия формы правовых актов их содержанию.

Обратимся к рассмотрению основных вопросов юридической техники.

¹ Муромцев Г.И. Юридическая техника: некоторые теоретические аспекты // Правоведение. 2000. № 1. С.9.

² См.: Иеринг Р. Юридическая техника / Р. Иеринг СПб., 1905. С. 106.

³ Тихомиров Ю.А. Юридическая техника – инструмент правотворчества и правоприменения // Юридическая техника. 2007. №.1. С.12.

⁴ См.: Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник. М., 1999. С.367-371.

§ 2. Основные требования к тексту нормативного правового акта

Язык правовых актов - это язык государства, язык государственной власти. Исходя из положений Федерального закона от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» нормотворчество осуществляется на русском языке, который является государственным языком на всей территории Российской Федерации¹.

Все правовые акты федерального уровня: законы и акты палат Федерального собрания, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, иных федеральных государственных органов принимаются (издаются) и публикуются на русском языке.

Законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации так же принимаются (издаются) и публикуются на русском языке. В необходимых случаях указанные акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

По мнению профессора А.С. Пиголкина, законодательный акт - это письменное литературное произведение и к нему предъявляются такие же требования, как и к любому другому произведению книжно-письменной речи².

Как известно, языковую основу текста нормативных актов составляют лексические единицы: слово, словосочетания, предложения. Однако не следует думать, что только соблюдение лексических или грамматических правил современного русского языка является необходимым условием подготовки качественного юридического документа. Всю систему требований к языку нормативных правовых актов можно свести в четыре основные группы: общелингвистические, лексические, синтаксические и стилистические правила.

Общелингвистические правила относятся к тексту правового акта в целом. Он должен быть ясным, точным, компактным, лаконичным, изложения.

Ясность - это простота, понятность нормативного правового акта. От его разработчиков требуется так составлять текст, чтобы он был понятен всем, кому адресованы его предписания. Необходимо употреблять простые и понятные термины, легко воспринимаемые и, по возможности, короткие фразы. Недопустимо перегружать нормативные акты сложными грамматическими конструкциями, причастными и деепричастными оборотами, сложноподчиненными предложениями. Оптимальное количество слов в нормативном предложении – от 10 до 12.

Точность понимается как степень соответствия чему-либо. Любое слово, любая формулировка в тексте юридического документа в идеале должны иметь одно, строго определенное значение. Только при ясности и точности изложения нормы права может быть реализовано известное правило, в соответствии с которым незнание закона не освобождает от ответственности, незнание закона не служит основанием для его невыполнения.

¹ СЗ РФ. 2005. № 23. Ст.2199.

² Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990. С. 12.

Компактность и лаконичность, т.е. краткость изложения материала. Она необходима, так как всякие излишества и нагромождения фраз затрудняют восприятие сути правовых предписаний. Этому способствуют: отсутствие многословия; сокращение неоправданных повторений отдельных фраз; использование кратких формулировок; вынесение дефиниций в начало нормативного правового акта.

Стремление к ясности, лаконичности и доступности изложения закона не должно приводить к примитивизму, наносить ущерб полноте и точности формулирования нормативных положений. Избежать этого позволяет правильное использование лексических средств языка.

Лексические (от греч. lexis- слово, выражение, оборот речи) правила регулируют порядок использования слов и словосочетаний в тексте нормативного акта.

Слово - это основная структурная единица языка, служащая для обозначения наименований, понятий, предметов, явлений, процессов, состояний, признаков, связей, отношений, оценок. Правильный выбор слов и словосочетаний облегчает усвоение содержания правового акта.

В правовых актах не допускается употребление устаревших слов (архаизмов) и неологизмов, образных сравнений (метафор) и эпитетов, двусмысленных и многозначных выражений, диалектизмов и жаргонизмов.

Слова и выражения должны использоваться в значении, обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и иных федеральных правовых актах, законах и иных нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации.

Основу смыслового содержания текста нормативного правового акта составляют термины, являющиеся словесным выражением (в форме отдельных слов или словосочетаний) определенных понятий. В качестве последних, как известно, выступают мысли о предметах, явлениях и процессах общественной деятельности, их признаках и связях¹.

Термины позволяют изложить правовые предписания более четко и конкретно, способствуя, тем самым, их лучшему пониманию и применению.

Терминология должна быть единой и последовательно использоваться на протяжении всего текста нормативного акта. Некорректно употреблять разные термины для обозначения одного и того же понятия, например термины «гражданин» и «физическое лицо» для обозначения одного и того же субъекта отношений. Нужно выбрать какой-то один из приемлемых терминов и строго придерживаться его в работе над текстом юридического документа.

Требование ограниченного использования иноязычной терминологии в законодательном тексте предопределяется принципом преемственности понятий и приоритетом использования терминов с русскими корнями. Т.В. Губаева и А.С. Пиголкин подчеркивают, что: «заимствованные слова с их непривычным обликом весьма удобно использовать для маскировки недостаточно ясных либо

¹ См.: Краткий философский словарь / Под ред. А.И. Алексеева. М., 2005. С. 296.

сомнительных идей. Разумеется, такое употребление заимствований в языке закона недопустимо - беспорядочное внедрение новых иностранных слов в законодательные акты не должно служить прикрытием дефектов правотворчества. Но не следует избегать иностранных слов, если они способствуют точности выражения»¹.

Использование новых терминов иностранного происхождения допускается в случае, если в русском языке отсутствуют имеющие тот же смысл термины и выражения или термины иностранного происхождения стали общеупотребительными. Оправданным и необходимым, например, является функционирование таких иноязычных терминов, как «акция», «приватизация», «рента» и некоторых других, использование которых обусловлено отсутствием краткой языковой конструкции с российскими корнями, эквивалентной заимствованному термину. Своеобразной иллюстрацией внедрения в отечественную правовую систему заимствования может служить изменение терминологии в Федеральном законе от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»². Если в первоначальной редакции закона физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг назывались добровольцами, то в редакции закона от 5 февраля 2018 года те же лица называются уже не просто добровольцами, а добровольцами (волонтерами) (выделено автором).

Технические термины должны употребляться в тексте нормативного правового акта только там и тогда, где и когда правовое предписание не может быть сформулировано при помощи общеупотребительной и юридической терминологии. Специальные (профессиональные) выражения и термины (экономические, финансовые, медицинские) должны использоваться в акте в том смысле, в котором они используются в соответствующей специальной (профессиональной) сфере.

В нормативном правовом акте должны приводиться дефиниции (краткие определения) используемых в нем юридических, технических и других специальных терминов, если без этого невозможно или затруднено его понимание.

Вместе с тем, злоупотреблять терминами и дефинициями не рекомендуется. Механическое перенесение в законодательство разнообразных терминов затрудняет понимание и применение нормативных правовых актов, придавая им ненужную казуистичность.

Наименования субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, органов государственной власти и иных государственных органов Российской Федерации, органов государственной власти и иных государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в указываются в точном соответствии с правовыми актами, устанавливающими эти наименования.

¹ Губаева Т.В. Пиголкин А.С. Лингвистические правила законодательной техники // Проблемы юридической техники: Сб. статей, / Под ред. д.ю.н., проф. В.М.Баранова. Нижний Новгород, 2000. С.277.

² СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

Синтаксические правила регулируют порядок построения структурных единиц текста нормативного правового акта. Предложение, образованное из словосочетаний, является основной языковой единицей текста нормативного правового акта. Это способ выражения норм права. К предложениям, из которых состоит текст нормативного акта, предъявляются следующие требования:

1) соответствие грамматической формы. Особенности регулятивной природы права, прескриптивный (предписывающий) характер правовой информации предполагают строго определенную грамматическую форму. Таковыми являются констатирующие, повествовательные и утвердительные предложения. Подлежащее в них часто отсутствует. Природе права, характеру содержащейся в его нормах информации противоречит использование вопросительных, побудительных и иных предложений;

2) отсутствие перегрузки простых предложений однородными членами, которые в силу их количества затрудняют восприятие мысли законодателя. С целью облегчения восприятия «длинность» можно преодолеть с помощью простой цифровой графики: 1), 2), 3); букв – а), б), в), добавлений «и т. д.», «и т. п.», «и др.»;

3) недопустимость использования несвойственных регулятивной природе юридических предписаний противопоставительных союзов «а», «но», «чтобы» и тем более таких редких для официальных текстов как «да», «да и», «не то», «хоть», «а также» и др. Указанные союзы не только не отвечают законодательному стилю, но и способны покушаться на грамматическую форму предложения и тем самым отрицательно влиять на точность выражения воли законодателя;

4) простота стиля, безличный характер содержания. К данной цели в законотворчестве нужно стремиться, насколько позволяет смысл нормативного предписания, ибо стремление к простоте и доступности изложения правовых норм не должно наносить ущерб полноте и точности предписания, не должно приводить к упрощенчеству и примитивизму¹.

Облегчает конструирование грамматики предложений в тексте юридического документа использование фразеологизмов. Под правовыми фразеологизмами (фразеологическими оборотами) понимаются устойчивые сочетания слов, воспроизводимые в нормативном правовом тексте как готовые единицы языка, своего рода штампы или клише («исковое заявление», «крайняя необходимость», «если иное не предусмотрено законом», «обвинительное заключение», «презумпция невиновности», «личный досмотр», «причинение вреда здоровью», «возбуждение дела» и др.).

Основное и единственное требование к употреблению правовых фразеологизмов - их точное воспроизведение в юридических нормах. Речь идет о буквальном формулировании фразеологического оборота и адаптации со смыслом предложения и текстом нормативного правового акта в целом. Фразеологизм не допускает замену слов, расширение или усечение его состава, а также нарушения порядка (связи) между словами.

¹ См. подробнее: Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ.соч. С.290-300.

Стилистические правила определяют порядок использования специфических языковых элементов, присущих языку нормативных правовых актов. Текст нормативного правового акта должны соответствовать правилам современного русского литературного языка и составляться в соответствии с нормами официально-делового стиля. Специфические особенности отличают официально-деловой стиль от иных речевых стилей - научного, публицистического, разговорного, художественного. Официально-деловой стиль используется для сообщения, информирования в официальной обстановке (сфера законодательства, делопроизводства, государственного управления). Именно этот стиль служит для оформления разного рода документов, включая и нормативные правовые акты. Основная функция официально-делового стиля - информационная (передача информации). Стилиевые черты: императивность; точность, не допускающая двух толкований; стандартизованность (строгая структура текста, точный отбор фактов и способов их подачи); отсутствие эмоциональности. Для данного стиля характерно наличие речевых клише, общепринятой формы изложения, стандартного изложения материала, широкое использование специальной терминологии и номенклатурных наименований, наличие сложных несокращенных слов, аббревиатур, отглагольных существительных (например - решение, принуждение), преобладание прямого порядка слов.

Вспомогательную функцию играет использование сокращений и аббревиатур в нормативных правовых актах. Под сокращениями понимается краткая форма слова или словосочетания, образованная из элементов их полных форм, например Минобрнауки или Рособнадзор. Аббревиатуры - это сокращения словосочетаний, образованные из первых букв слов, в них входящих. Аббревиатурами могут обозначаться наименования отдельных нормативных правовых актов (АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации) или целого вида нормативных правовых актов (ФКЗ – Федеральный конституционный закон, ФЗ – Федеральный закон), органов государственной власти (КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации, МЧС России – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, ФНС – Федеральная налоговая служба), организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов (ПАО – публичное акционерное общество, ФГУП – федеральное государственное унитарное предприятие), иные предметы или явления (МРОТ – минимальный размер оплаты труда, НДФЛ – налог на доходы физических лиц, ОСАГО – обязательное страхование автогражданской ответственности).

Отдельные специалисты в области правотворчества высказываются категорически против использования аббревиатур, так как они способны затруднить применение юридических норм и повлиять на смысловое качество текста нормативного правового акта¹. Однако на практике аббревиатуры и сокращения активно применяются, так как способствуют экономии текста и удобству про-

¹ Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. М., 2014. С.220.

изношения. В большей мере их используют в подзаконном отраслевом нормотворчестве, хотя есть примеры и из законодательной сферы, в частности Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹. Важно помнить, что аббревиатуры допустимо включать в нормативные правовые акты при условии их расшифровки в тексте либо в случае, если они уже официально закреплены в иных правовых актах. В нормативных правовых актах не рекомендуется использование так называемых «графических сокращений», образованных первыми буквами слов, например: «и т.д.», «и т.п.», «и др.», «т.е.».

Даты в нормативных правовых актах оформляются словесно-цифровым или цифровым способом. При использовании словесно-цифрового способа обозначения даты указываются в следующей последовательности: число (цифрами), месяц (словом), год (цифрами) с добавлением слова «год» в соответствующем падеже без сокращения. При использовании цифрового способа обозначения даты указываются в следующей последовательности: число, месяц (обозначенные двумя цифрами с заменой в необходимых случаях отсутствующей цифры нулем), год (обозначенный четырьмя цифрами или двумя последними цифрами) с добавлением слова «год» в соответствующем падеже с сокращением до первой буквы с точкой.

§ 3. Структура текста (содержания) нормативного правового акта

Внутреннее строение правового акта составляет его структуру. Нормативные правовые акты подразделяются на структурные элементы с целью логичного изложения их содержания, системного внутреннего построения и упрощения их применения. Традиционно в правовых актах выделяют две составляющие: текст акта (содержание) и его реквизиты. Так, в части 1 статьи 14 Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 года № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области» прямо говорится о том, что «Закон области состоит из содержательной части, реквизитов и может иметь приложения». В «Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», а также во многих разработанных на их основе ведомственных правилах термин «содержательная часть правового акта» не используется. Вместе с тем в них устанавливается перечень обязательных реквизитов, в которые текст акта не включается, составляя отдельную самостоятельную часть нормативного правового акта.

Структура акта, а также необходимость включения в него тех или иных структурных элементов определяется исходя из объема и содержания правового акта. Структурные элементы должны обладать единством, логической последовательностью и согласованностью помещенного в них материала.

Как правило, содержание нормативного правового акта состоит из трех

¹Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

взаимосвязанных частей - вводной, основной и заключительной. Кроме того, в содержание нормативного правового акта могут включаться такие факультативные элементы, как приложения, сноски, ссылки, примечания.

Вводная часть. Во вводной части (преамбуле) нормативного правового акта указываются на мотивы и цели его принятия.

В преамбулу правового акта не включаются нормы-дефиниции, а также положения о признании утратившими силу и (или) об изменении иных правовых актов.

Преамбула помещается после его наименования и предваряет иные структурные элементы правового акта. Разделы, главы, статьи, пункты и иные структурные элементы правового акта о не могут иметь преамбулу.

Преамбула правового акта может состоять из абзацев и не может подразделяться на иные структурные элементы.

Преамбула может не быть явно выраженной в тексте или вообще отсутствовать, когда принятие нормативного акта не нуждается в пояснении.

К вводной части можно отнести не только преамбулу, но и первые статьи акта, которые могут быть посвящены определению терминологии, используемой в дальнейшем¹.

Основная часть. В основной части нормативного правового акта содержатся правовые нормы- правила поведения, которые формулируются в виде определенных юридических предписаний, содержащих государственно-властные веления. Эти предписания могут быть разрешительными или обязывающими, запрещающими или управомочивающими. Количество предписаний зависит от вида, объема и содержания нормативного акта и может варьироваться от нескольких единиц до нескольких сотен. В связи с этим предписания для «удобства восприятия и обеспечения логичности и последовательности должны быть разделены (структурированы)»².

В этих целях используют следующие виды рубрикации:

- в законодательных актах - статьи, главы, разделы, части;
- в подзаконных нормативных актах - пункты, главы, разделы.

При подготовке проекта нормативного правового акта рекомендуется придерживаться нижеприведенных правил юридической техники.

В нормативный правовой акт могут быть включены следующие структурные элементы: наименование, преамбула, разделы, главы, статьи, части статьи, пункты статьи, абзацы статьи, абзацы части статьи, пункты части статьи, подпункты пункта статьи, подпункты пункта части статьи, пункты, подпункты пункта, абзацы пункта.

Статья (пункт) правового акта является основным структурным элементом правового акта, содержащим одно или несколько нормативных или индивидуальных предписаний однородного содержания.

Положения конституций, уставов и законов субъектов Российской Феде-

¹ См.: Раздьяконова Н.В. Основы нормотворчества: курс лекций. Новосибирск, 2016. С. 229.

² Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С.314.

рации объединяются в статьи. Положения иных правовых актов, как правило, объединяются в пункты.

Статьи (пункты) в пределах всего нормативного правового акта должны иметь сквозную нумерацию арабскими цифрами, начиная с цифры «1» (при наличии статей (пунктов) не менее двух), с точкой.

Статьи нормативного правового акта (закона), как правило, имеют наименования. Наименование статьи включает слово «статья» с заглавной буквы, затем порядковый номер и присваиваемый индивидуализированный заголовок статьи. Пунктам нормативного правового акта заголовки не присваиваются.

Статьи делятся на части, выделяемые красной строкой и обозначаемые арабскими цифрами, начиная с цифры «1», с точкой¹. При этом часть статьи может состоять из одного или нескольких самостоятельных обособленных красной строкой структурных подразделений - абзацев части. Часть статьи может включать пункты - обособленные части предложения, которые выделяются отдельными абзацами и обозначаются по порядку арабскими цифрами со скобкой. Если статья состоит только из одной части, данная часть не обозначается. При этом, если такая статья содержит пункты, то они являются пунктами статьи.

Пункт нормативного правового акта может состоять из одного или нескольких самостоятельных, обособленных красной строкой структурных подразделений - абзацев пункта либо имеющих буквенное обозначение со скобкой подпунктов.

Статьи (пункты) могут непосредственно объединяться в главы. Главы могут объединяться в разделы. Объединение статей (пунктов) в главы, а глав в разделы производится с учетом однородного содержания правовых предписаний.

Раздел, глава правового акта подразделяются не менее чем на два структурных элемента. Указанное правило не распространяется на разделы, главы, устанавливающие заключительные и переходные положения.

Разделы должны иметь сквозную нумерацию, обозначаемую римскими цифрами, начиная с цифры «I».

Главы правового акта области должны иметь сквозную нумерацию, обозначаемую арабскими цифрами, начиная с цифры «1», с точкой.

Разделы и главы имеют наименования. Наименование раздела правового акта включает слово «раздел» с заглавной буквы, затем порядковый номер и присваиваемый индивидуализированный заголовок раздела. Наименование главы включает слово «глава» с заглавной буквы, затем порядковый номер и присваиваемый индивидуализированный заголовок главы.

Включаемым в текст нормативного правового акта новым структурным элементам (разделам, главам, статьям, пунктам, подпунктам пунктов) правового акта, как правило, присваиваются порядковые номера (буквенные обозначения) предшествующих им структурных элементов того же вида с добавлением к указанным номерам (буквенным обозначениям) дополнительных индексов,

¹ Исключением из правил является законодательство Брянской области. В соответствии со статьей 20 Закона Брянской области от 3 ноября 1997 года № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» статьи областных законов делятся на пункты, которые могут включать в себя части.

начиная с арабской цифры «1».

Новым частям и пунктам статьи, подпунктам пункта, включаемым в текст нормативного правового акта после последнего структурного элемента того же вида, присваиваются номера (буквенные обозначения), следующие за номером (буквенным обозначением) последнего.

В случае исключения из текста нормативного правового акта структурного элемента изменение нумерации последующих структурных элементов не производится.

Основная часть нормативного правового акта, в частности закона, выстраивается, как правило, по принципу – от материальных норм к процессуальным. В начале основной части закона очерчивается объект регулируемых общественных отношений и определяются субъекты, на которых распространяются соответствующие правила поведения. Далее излагаются сами правовые предписания, т.е. права и обязанности лиц, на которых распространяется действие правовых предписаний, а так же условия их реализации (место, время и т.п.). Затем устанавливаются процедурные (процессуальные) нормы, необходимые для реализации имеющихся материальных норм. В конце основной части закрепляются положения, связанные с осуществлением контроля (надзора) за соблюдением установленных правил поведения и ответственностью за их нарушение.

Заключительная часть. Заключительная часть нормативного правового акта, содержит, как правило, положения, связанные со сроками вступления акта в законную силу, с приведением иных нормативных правовых актов в соответствие с вновь принятым, с перечнем отменяемых нормативных правовых актов и т.п. При этом разработчики не должны ограничиваться стандартной формулировкой, согласно которой противоречащие новому нормативному акту положения утрачивают свою силу. В заключительной части указывается полный перечень нормативных актов или их положений, которые признаются утратившими силу или чье действие приостанавливается.

В заключительной части могут содержаться и так называемые «переходные положения». В переходных положениях определяется судьба правоотношений, которые сложились до дня вступления нормативного правового акта в законную силу, а также дел, находящихся в производстве. В этих положениях, в частности, могут регламентироваться вопросы, связанные с сохранением или ликвидацией определенных государственных органов или должностей, существовавших до дня вступления закона в силу, со способами завершения находящихся в производстве дел, с прекращением или пересмотром решений, которые были вынесены ранее органами судебной или исполнительной власти.

По иному выглядит структура производных нормативных правовых актов, которые утверждаются другими нормативными правовыми актами. Та информация, которая содержится во вводной и заключительной частях закона, размещается в так называемом «основном» нормативном правовом акте.

Требования к структуре административного регламента предоставления государственных и муниципальных услуг установлены в статье 12 Федерально-

го закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных муниципальных услуг»¹. Структура административного регламента должна содержать: общие положения; стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме; формы контроля за исполнением административного регламента; досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

В отличие от структуры административного регламента структура такого подзаконного акта как положение законодательно не установлена. Типичная структура Положения об органе исполнительной власти Брянской области включает в себя следующие разделы: общие положения; цели и задачи; полномочия; организацию деятельности органа и его взаимодействие с другими субъектами². В Положение о министерстве Калужской области включены такие разделы как: общая часть; задачи министерства; функции и полномочия министерства; права министерства; управление министерством; имущество и финансы министерства; прекращение деятельности министерства³.

Как говорилось выше, в содержание нормативного правового акта могут включаться и факультативные элементы - приложения, ссылки, примечания.

Приложения. Положения правовых актов, не имеющие текстового выражения либо имеющие элементы графического (иллюстративного) способа изложения содержания, оформляются непосредственно в тексте правового акта либо в виде приложений к нему. Правовой акт может иметь приложения, на наличие которых указывается в соответствующем структурном элементе правового акта. Например, Закон Брянской области от 16 июня 2005 года № 46-З «О государственной гражданской службе Брянской области» имеет целых 10 приложений, что даже превышает объем основной части текста⁴. Приложения к правовому акту могут оформляться в виде текстов, таблиц, графиков, схем, чертежей, рисунков, карт.

Приложения бывают двух видов – нормоустановительные (в виде нормативных правовых актов) и детализирующие (в виде разного рода таблиц, графиков, схем и т.п.).

Ссылки. Ссылки применяются для разъяснения тех или иных особенностей, которые не могут быть отражены в статье (пункте) нормативного право-

¹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

² См., например: Указ Губернатора Брянской области от 29 января 2013 года № 82 «Об утверждении Положения об управлении лесами Брянской области» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 04.02.2013. № 2.

³ См., например: Постановление Правительства Калужской области от 23 сентября 2016 года № 511 «О министерстве экономического развития Калужской области» (вместе с «Положением о министерстве экономического развития Калужской области») // Сетевое издание Сайт Газеты Калужской области «Весть» <http://www.vest-news.ru>, 26.09.2016,

⁴ Брянская неделя. 23.06.2005. № 31.

вого акта. Ссылки в тексте нормативного правового акта на структурную единицу этого же нормативного правового акта, а так же на иные действующие нормативные правовые акты или отдельные их положения применяются в случаях, когда необходимо показать взаимную связь правовых норм, либо избежать повторений.

Примечания. Примечание, это форма разъяснения отдельных терминов, слов, фразеологических оборотов, или дополнение их вспомогательными сведениями. Примечания используются в случаях, когда нормативное предписание не представляется возможным изложить в соответствующей статье (пункте) текста. Как правило, в них не содержатся правила поведения, а детализируются предмет регулирования нормы, даются дефиниции, указываются стоимостные критерии, уточняются пространственные и временные пределы действия правовой нормы и т.д.¹ Достаточно большое количество примечаний содержится, например, в Уголовном кодексе Российской Федерации (ст. 117, 122, 126, 141.1, 151, 174 и др.) и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 1.5, 2.4, 4.8, 6.8, 6.10, 6.13, 7.27 и др.).

Разработчики Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов категорически настаивают на том, что для законодательного текста следует использовать сквозную нумерацию статей, глав и разделов². При этом для удобства восприятия различные структурные единицы имеют порядковые номера, обозначаемые различными цифрами (разделы - римскими цифрами, подразделы, главы, статьи - арабскими). Индексная система нумерации является отступлением от традиций российского правотворчества. Она использована в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, где нумерация статей привязана к нумерации глав (в гл. 1 имеются ст. 1.1, 1.2, 1.3 и т.д.). Вводя индексный порядок нумерации статей, разработчики данного Кодекса стремились предотвратить трудности, связанные с включением новых статей в текст нормативного правового акта. Однако при такой нумерации новые положения могут помещаться только в конец соответствующей главы, что нередко приводит к нарушению логики изложения материала в общей части и в тех главах особенной части, которые посвящены двум и более объектам правонарушения. Дабы избежать подобного законодатель вынужден присваивать ряду составов административных правонарушений с одним и тем же видовым объектом очень сложные индексные номера, как, например статья 19.7.5 «Непредставление информации об актах незаконного вмешательства» и статья 19.7.5-1 «Нарушение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности».

¹ См.: Баранов В.М. Примечания в праве. Лекция 14 // Юридическая техника. Курс лекций / Под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. М., 2012. С. 225-237.

² Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены Письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 08. 11. 2003 г. № вн2-18/490) // Консультант Плюс

§ 4. Реквизиты нормативных правовых актов

Под реквизитами правового акта понимаются элементы правового акта, не входящие в его содержательную часть и не содержащие регулятивных положений, предназначенные для отражения юридических свойств и идентификации правового акта. Реквизиты являются внешними атрибутами и отражают важнейшие юридические свойства правового акта, связанные с его статусом и принятием.

Только наличие в правовом акте необходимых и обязательных реквизитов делает его официальным документом, наделенным юридической силой. Другими словами реквизит правового акта - это элемент правового акта, который предназначен для отражения юридических свойств и (или) идентификации (обозначения) правового акта и не содержит регулятивных положений (предписаний).

В научной литературе выделяют следующие группы реквизитов:

1. Реквизиты удостоверения: подпись, гриф утверждения, гриф согласования, визы, печати и др.

2. Реквизиты авторства: наименование министерства или ведомства, код организации, место составления или издания и др.

3. Идентифицирующие реквизиты: наименование документа – номинал и заголовок к тексту, регистрационный индекс акта, код документа, дата и др.

4. Справочные реквизиты, отмечающие движение документа с момента создания до исполнения (для правоприменительных актов управления): отметка о поступлении, отметка о контроле, отметка об исполнении и направлении в дело¹.

По другой классификации реквизиты делятся на основные (обязательные) и дополнительные (второстепенные). Основные реквизиты это реквизиты, без которых правовой акт не имеет юридической силы. Второстепенные реквизиты дополняют и уточняют основные.

Кроме того, ряд исследователей выделяют так же общие и особенные реквизиты². Общие реквизиты обязательны для всех видов нормативных правовых актов. К ним относятся: наименование органа (организации); наименование вида акта; заголовок акта; текст акта; подпись; дата принятия; регистрационный номер; место издания. Особенности реквизиты обязательны для отдельных видов нормативных правовых актов или каждого конкретно проекта. В их число входят: Герб Российской Федерации; эмблема организации; гриф согласования; визы согласования; гриф ограничения доступа; пометка «Проект». Следует отметить, что отнесение самого текста правового акта к реквизитам является свидетельством документационного, а не юридического подхода к структуре правового акта и основывается на требованиях ГОСТа³. ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»

¹ Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. М., 2014. С. 60.

² Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С.320.

³ Чуковенков А.Ю. Юридическая техника и правила оформления документов: требования к структуре правового акта и его элементам // Секретарь-референт. 2009. № 5.

(далее – ГОСТ Р 6.30-2003) содержит перечень из 30 реквизитов, так или иначе используемых при подготовке и оформлении документов, в том числе и правовых актов.

Не все реквизиты ГОСТа применяются одновременно. Их состав различается в зависимости от вида и формы правового акта. Так, в соответствии с «Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти 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.

Статья 15 Закона Тамбовской области от 23 июня 2006 года № 51-З «О правовых актах Тамбовской области» к реквизитам регионального закона относит:

1) изображение герба Тамбовской области (на подлиннике закона Тамбовской области), расположенное над обозначением вида правового акта по центру;

2) обозначение вида правового акта, выраженное словами: «Тамбовская область. Закон»;

3) наименование, обозначающее предмет его правового регулирования;

4) гриф принятия закона Тамбовской области областной Думой, состоящий из слов «Принят Тамбовской областной Думой» и даты его принятия;

5) подпись главы администрации Тамбовской области, включающую полное наименование его должности, его личную подпись (только на подлиннике закона Тамбовской области), его инициалы и фамилию;

6) место принятия закона Тамбовской области, в качестве которого указывается город Тамбов;

7) дату подписания закона Тамбовской области главой администрации Тамбовской области;

8) номер закона Тамбовской области, состоящий из порядкового номера и буквенного индекса «З», разделенных дефисом, присваиваемый закону Тамбовской области после его подписания главой администрации Тамбовской области.

Реквизиты, предусмотренные пунктами 5 - 8, указываются после содержательной части закона Тамбовской области¹.

Совокупность реквизитов, располагающихся в начале документа, на его первом (титульном) листе, образуют титул правового акта. Такие реквизиты несут основную нагрузку по приданию правовому акту официального статуса.

При осуществлении государственной регистрации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации территориальные органы Минюста России в обязательном порядке вносят в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации следующие реквизиты: вид акта, наименование акта, наименование принявшего его органа, дата приня-

¹Тамбовская жизнь. 07.07.2006. № 162-163

тия (подписания) акта, номер акта¹.

Рассмотрим более подробно отдельные реквизиты правовых актов.

Вид правового акта. В данном контексте под видом понимается форма нормативного правового акта. Наименование вида правового акта, если речь идет о нормативных правовых актах, позволяет определить его юридическую силу, т.е. место в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, соотношение с иными нормативными правовыми актами. С указания на вид начинается и всякий индивидуальный (ненормативный) правовой акт.

Орган, принявший правовой акт. Фиксируется полное официальное наименование органа (должностного лица), принявшего (издавшего) правовой акт. Указание на орган, принявший правовой акт, не только содержит конкретную информацию о том или ином субъекте правотворчества, но также как и реквизит «вид правового акта», позволяет более точно уяснить его юридическую силу.

Наименование (заголовок) правового акта. Данный реквизит играет наиболее важную роль, так как с его помощью определяются предмет и круг регулируемых общественных отношений. Четкое и правильное отражение предмета регулирования необходимо для того, что бы исполнители могли по названию правового акта определить его содержание, легко запомнить название и при необходимости незамедлительно найти. Заголовок в обязательном порядке присваивается нормативным правовым актам. Ненормативные правовые акты могут не иметь индивидуализированного заголовка.

В качестве примера неудачного заголовка можно привести название Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который не в полной мере отражает субъектный состав лиц, имеющих право на обращение². Вопреки своему заголовку данный закон предусматривает, что помимо граждан Российской Федерации обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления вправе иностранные граждане и лица без гражданства, общественные организации и юридические лица.

Дата принятия (издания). Дата указывает на время подписания правового акта и проставляется словесно-цифровым способом: число месяца и год фиксируются арабскими цифрами, а месяц и слово год – прописью (например, 12 декабря 2017 года).

Место принятия (издания). В данном случае фиксируется населенный пункт согласно юридическому адресу органа, принявшего (издавшего) правовой акт.

Подпись. Подпись включает в себя полное наименование должности лица, подписывающего правовой акт, саму подпись и ее расшифровку. *Регистрационный номер.* Субъект правотворчества, присваивая регистрационный номер, фиксирует факт создания правового акта и его внесения в учетные до-

¹Приказ Минюста России от 20 августа 2013 г. № 144 «Об утверждении Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 11.09.2013. № 202.

²СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

кументы, облегчая, тем самым, его поиск. Кроме внутренней регистрации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающие права и свободы граждан, правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации в органах Минюста России. Так, например, Закон Брянской области от 15 июня 2007 года № 88-З «Об административных правонарушениях на территории Брянской области» был зарегистрирован в Отделе Управления Минюста России по Центральному федеральному округу в Брянской области 25 июня 2007 года под номером - ru32000200700177.

Контрольные вопросы и тестовые задания

Вопросы:

1. Как соотносится между собой нормотворческая техника и законодательная техника?
2. Как осуществляется правовое регулирование требований юридической (нормотворческой) техники?
3. Какие требования предъявляются к внешней и внутренней форме правового акта?
4. Из каких структурных элементов (частей) состоит текст нормативного правового акта?
5. Какова типичная схема изложения правовых предписаний в нормативном правовом акте?
6. Допустимо ли, на ваш взгляд, использование жаргонизмов в текстах нормативных правовых актов? Ответ обоснуйте.
7. В чем отличие структуры законодательных актов от подзаконных нормативных правовых актов?
8. Приведите примеры отличий реквизитов законодательных актов от реквизитов подзаконных нормативных правовых актов.
9. Что входит в понятие лексической, стилистической и логической основы текста нормативного правового акта?
10. Какие виды терминов используются в качестве средств нормотворческой техники?

Тесты:

1. К какому стилю относится язык нормативных правовых актов:

- а) научному;
- б) публицистическому;
- в) официально-деловому;
- г) художественному.

2. К числу обязательных реквизитов правового акта не относится:

- а) название вида правового акта;
- б) название органа, его издавшего;
- в) наименование (полное и сокращенное);
- г) дата принятия;
- д) номер государственной регистрации правового акта.

3. Что из перечисленного является обязательным элементом нормативного акта:

- а) название;
- б) преамбула;
- в) разделы.

4. Правовое предписание, представляющее собой краткое научное определение используемого в тексте нормативного акта термина называется:

- а) дефиниция;
- б) презумпция;
- в) фикция;

г) конструкция.

5. Обязательным реквизитом статьи закона не является:

- а) номер;
- б) собственное наименование;
- в) указание на вид структурной составляющей закона («статья»);
- г) указание на тип изложенного в статье предписания.

6. Самая крупная по объему структурная единица нормативного правового акта это:

- а) раздел;
- б) часть;
- в) глава;
- г) статья;
- д) пункт.

7. Основная языковая единица текста нормативного правового акта:

- а) термин;
- б) устойчивый фразеологический оборот;
- в) нормативное предложение;
- г) норма права.

8. Логика закона – это:

- а) система смысловых связей между нормативным правовым актом и остальным законодательством;
- б) система смысловых связей между законом и подзаконными актами, изданными во его исполнение;
- в) система правил использования в тексте нормативного правового акта понятий, юридических конструкций и категорий;
- г) система смысловых связей, обеспечивающая единство нормативного правового акта, его единую смысловую направленность, его целостность, обусловленную функциональным назначением.

9. Декларативные положения в тексте нормативного правового акта:

- а) помещаться не могут;
- б) могут помещаться в порядке исключения в особой структурной составляющей – преамбуле;
- в) могут размещаться в первых его статьях;
- г) могут размещаться вместе с принципами правового регулирования.

10. Определите правильно оформленное употребление ссылки в проектенормативного акта:

- а) в соответствии с частью второй Гражданского кодекса Российской Федерации;
- б) в соответствии с частью 2 Гражданского кодекса Российской Федерации;
- в) в соответствии с ч.2 ГК РФ.

ГЛАВА 6. ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

План:

1. Понятие и виды экспертиз нормативных правовых актов.
2. Правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.
3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

§ 1. Понятие и виды экспертиз нормативных правовых актов

Составной частью нормотворческой деятельности является проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Сам термин «экспертиза» происходит от латинского слова *expertus*, что переводится как «опытный» или «сведущий». В общем плане под экспертизой понимается исследование какого-либо вопроса лицом, обладающим специальными познаниями, с представлением мотивированного заключения по ее итогам. Любая экспертиза имеет свой определенный порядок осуществления, предопределяемый спецификой предмета экспертизы и сферой применения специальных знаний. В настоящее время специалистами проводится большое число разного рода экспертиз – криминалистических, медицинских, инженерно-технических, искусствоведческих, сельскохозяйственных, экономических, экологических и прочих, среди которых особое место занимает экспертиза нормативных правовых актов.

Экспертиза нормативных правовых актов является обязательным элементом нормотворческого процесса. Благодаря ей минимизируется количество разного рода возможных юридико-технических и юридико-лингвистических ошибок, правовых «пробелов» и коллизий, иных негативных явлений, включая и коррупциогенные факторы.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить несколько видов экспертиз, которые могут проводиться в отношении нормативных правовых актов и их проектов: правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, лингвистическая экспертиза, финансовая экспертиза и иные виды.

1. *Правовая экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.* Правовая экспертиза нормативных правовых актов занимает центральное место в перечне экспертиз, которые проводятся в отношении нормативных правовых актов. Ее основной целью является обеспечение соответствия нормативных предписаний исследуемого акта требованиям вышестоящих по юридической силе нормативных правовых актов.

2. *Лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов.* Эта экспертиза 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.

3. *Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.* Под антикоррупционной экспертизой по-

нимается проверка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

4. *Экологическая экспертиза проектов нормативных правовых актов.* Экологическая экспертиза осуществляется на предмет их соответствия экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

5. *Финансово-экономическая экспертиза проектов нормативных правовых актов.* Ее целью является оценка с финансово-экономической точки зрения целей, задач, способов регулирования, исполнимости обязательств и возможных последствий в процессе исполнения принятого нормативного правового акта.

6. *Педагогическая экспертиза проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов.* Данный вид экспертизы осуществляется в отношении проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания в целях выявления и предотвращения установления ими положений, способствующих негативному воздействию на качество обучения по образовательным программам определенного уровня и (или) направленности и условия их освоения обучающимися.

7. *Иные виды.*

Свою лепту в проведение разного рода экспертиз нормативных правовых актов вносят и субъекты Российской Федерации. Так, например, в Пункт 4 статьи 39 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» устанавливает, что в зависимости от предмета и субъекта исследования, конкретных задач и применяемых научных познаний могут проводиться следующие виды экспертизы проектов правовых актов области: правовая, научная, экономическая, социальная, финансовая, научно-техническая, экологическая, антикоррупционная, лингвистическая и иные виды экспертиз¹.

§ 2. Правовая экспертиза нормативных правовых актов

Правовая экспертиза нормативных правовых актов осуществляется на основании определенных принципов, в основе которых лежит комплекс идей, применение которых помогает достигать качественных результатов при проведении юридического анализа документов.

Под принципами экспертизы нормативных правовых актов понимается совокупность взаимосвязанных между собой требований, при реализации которых достигается юридически значимый результат в виде экспертного заключения. При проведении правовой экспертизы эксперт должен опираться на ряд общих принципов, характерных для нормотворчества в целом (законность, профессионализм, научность и др.). Помимо этих общих принципов, используются принципы, характерные для иных видов юридической экспертизы нормативных правовых актов.

¹Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 17.

В научно-практическом пособии Т. Н. Москальковой и В. В. Черникова названы следующие принципы: всеобщности правовой экспертизы; независимости экспертизы; временной достаточности, полноты, профессионализма, многоступенчатости и обязательности результатов правовой экспертизы¹. О. А. Короткова в своей диссертации, посвященной экспертизе законопроектов, подразделяет принципы на две группы: а) объективные принципы, раскрывающие основные начала проведения экспертизы; б) частные принципы, характеризующие основополагающие требования, относящиеся к самому субъекту проведения экспертизы, к его нравственным и моральным взглядам². К разряду объективных, наряду традиционными принципами, автор относит: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; информационной обеспеченности; научности; финансовой обеспеченности. К числу частных принципов экспертизы законопроектов она относит: принцип ответственности эксперта; объективности экспертного исследования; независимости результата экспертизы от заказчика; квалификационный принцип; принцип состязательности.

Постановлением № 20-7 Межпарламентской Ассамблеи Государств-участников Содружества Независимых Государств 7 декабря 2002 года был принят модельный закон «О государственной экспертизе». Одной из положительных сторон модельного Закона явилось закрепление общих принципов государственной экспертизы, таких как: обязательность проведения государственной экспертизы по предметам, установленным настоящим Законом, а также законами и иными нормативными актами государств - участников Содружества Независимых Государств; компетентность и объективность экспертных организаций и экспертов; независимость экспертных организаций и экспертов по осуществлению своих полномочий и невмешательство в их деятельность лиц, представляющих интересы заказчика государственной экспертизы; соблюдение законности при экспертных процедурах; полнота экспертного исследования, соответствующего современному мировому уровню научного, технического и технологического знания с учетом норм и правил технической, экологической и экономической безопасности, международных стандартов, а также принципа недопустимости преследования экспертов в связи с экспертной деятельностью, соответствующей настоящему Закону³. Обобщая имеющиеся точки зрения, рассмотрим наиболее значимые, на наш взгляд, принципы проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов.

1. Принцип законности. Этот принцип лежит в основе организации и деятельности субъектов государственного управления (местного самоуправления), в том числе при осуществлении ими функции по нормативному правовому регулированию. Он предполагает, что содержание, форма нормативно-правового акта, процедура его принятия (изменения, отмены) соответствуют требованиям законодательства. Так как правовая экспертиза приобретает обязательный характер на стадиях подготовки и обсуждения нормативных правовых ак-

¹ Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С.343-349.

² Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2010. С. 76-89.

³ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2003. № 30. ч. 1.

тов, следовательно, она получает свою регламентацию в рамках нормативных-правовых актов, детализирующих правотворческие процедуры на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном). Поэтому ее проведение ставится в довольно жесткие правовые рамки (рамки закона) и должно основываться на положениях Конституции Российской Федерации, специального законодательства в области экспертизы нормативных правовых актов, а также на подзаконных актах, конкретизирующих порядок ее назначения и проведения. Поскольку экспертиза является правовым институтом, то не может быть экспертных процедур, свободных от правовой регламентации или противоречащих действующим принципам и нормам права.

2. *Принцип научности.* Этот важнейший принцип обусловлен тем, что правовая экспертиза, является, прежде всего, исследованием. Согласно данному требованию, каждая правовая экспертиза должна проводиться с учетом имеющихся научных разработок, последних достижений в конкретной области научных познаний. Использование научных достижений и методик - вот важный фактор, подчеркивающий научный характер правовой экспертизы.

3. *Принцип своевременности.* Буквальное понимание данного принципа означает, что правовые экспертизы осуществляются в определенных временных рамках, производить их следует своевременно (срок проведения правовой экспертизы 30 дней). Однако у принципа своевременности есть и иной, более глубокий смысл. Правовая экспертиза нормативных актов носит превентивный характер, то есть юридический документ нужно проверять до его подписания и вступления в силу. Более того, многие документы следует также проверять после их вступления в силу, если в законы, касающиеся этих нормативных актов, впоследствии были внесены изменения и дополнения.

4. *Принцип полноты экспертного исследования.* Полнота экспертного исследования должна быть основана на оценке правового качества всех параметров нормативного правового акта. Выявление нормотворческих дефектов и несоответствий не должно быть односторонним. Выводы, содержащиеся в экспертном заключении, должны соответствовать характеру подлежащих выяснению вопросов, составляющих содержание правовой экспертизы проекта нормативного правового акта.

5. *Принцип профессионализма.* Данный принцип означает, что лицо, осуществляющее экспертную деятельность, должно быть законно наделено полномочиями по проведению правовой экспертизы, являться специалистом в той или иной отрасли права, обладать определенными квалификационными требованиями и навыками, в том числе навыками в области юридической техники.

6. *Принцип независимости экспертизы.* Независимость экспертизы нормативных актов имеет двойственный характер. С одной стороны, согласно общему правилу, экспертиза есть специальное независимое исследование. Эксперт не должен находиться в подчинении того субъекта, по чьей инициативе разрабатывается проект нормативного правового акта, и не связан позицией субъекта, по поручению которого проводится экспертиза. Его выводы являются самостоятельными и опираются только на действующее законодательство. Это пра-

вило в полной мере относится к «внешней» экспертизе нормативных правовых актов, которая проводится органами юстиции, прокуратуры или независимыми экспертами.

С другой стороны, при «внутренней» экспертизе данный принцип часто не действует, так как фактически экспертное заключение готовят представители той же юридической службы, которая и разрабатывала проект нормативного правового акта.

7. Принцип обязательности результатов правовой экспертизы. Выводы и предложения, содержащиеся в экспертном заключении при проведении «внутренней» экспертизы, в обязательном порядке должны учитываются разработчиками проекта нормативного правового акта. В случае отказа разработчиков учесть результаты экспертизы соответствующее заключение направляется руководителю государственного органа для принятия окончательного решения.

В случае проведения «внешней» экспертизы при выявлении в акте положений, не соответствующих нормам действующего законодательства, мотивированное экспертное заключение направляется в орган, принявший нормативный правовой акт для его рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений. При длительном непринятии мер по устранению выявленных нарушений экспертное заключение направляется в прокуратуру для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования.

Эти принципы, на наш взгляд, являются основными, но пока что четко не прописаны на законодательном уровне, как впрочем, и многие иные аспекты экспертной деятельности в данной сфере.

Пристальное внимание уделяется правовой экспертизе нормативных актов в зарубежных государствах. Так, в Беларуси Инструкция о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, утвержденная Постановлением Правительства Республики Беларусь № 1244, действует с 2006 года. Совсем недавно, в 2016 году постановлением Правительства Республики Казахстан установлены подробные Правила проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

В отличие от наших соседей в Российской Федерации не существует ни единого порядка проведения правовой экспертизы, ни четко установленных критериев оценки, ни единых требований для содержания экспертного заключения. В лучшем случае специалистам приходится руководствоваться внутренними или локальными актами, различными доморощенными методиками, «технологическими картами» либо просто сложившейся практикой. Среди всех этих документов наибольшее значение имеет Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31 мая 2012 года № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»¹. Согласно данному приказу правовая экспертиза это правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обследо-

¹ Бюллетень Минюста РФ. 2013. №1.

вания (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а так же оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов).

Несмотря на то, что приказ Минюста регулирует осуществление правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, порядок ее проведения, состоящий из нескольких взаимосвязанных стадий или этапов, вполне подходит для проведения экспертизы нормативных правовых актов иных органов публичной власти и их должностных лиц.

Ю.Г. Арзамасов и Т.Н. Рахманина выделяют два этапа проведения правовой экспертизы: исследовательский этап, направленный на изучение объекта экспертизы, и этап составления экспертного заключения¹.

Т.Н. Москалькова и В.В. Черников считают возможным выделить целых шесть этапов: прием документов на экспертизу; предварительное изучение проекта нормативного правового акта и сопровождающих его документов; сбор дополнительной информации; исследование проекта (собственно правовая экспертиза); доработка проекта в ходе проведения экспертизы; составление заключения по результатам экспертизы².

По нашему мнению правовая экспертиза нормативных правовых актов состоит из трех взаимосвязанных стадий (этапов): стадии предварительного исследования; стадии основного исследования; стадии составления экспертного заключения.

Стадия предварительного исследования. На предварительном этапе эксперт проверяет наличие представленных на экспертизу документов: самого текста проекта нормативного правового акта, приложений к тексту (при их наличии), пояснительной записки, финансово-экономическое обоснования и иных документов. Затем происходит предварительное изучение текста проекта. Прежде всего устанавливается наличие юридических оснований для принятия данного акта. Определяется предмет правового регулирования, т.е. соответствующий круг общественных отношений, цели и задачи правового акта, их соответствие современным потребностям жизнедеятельности государства и общества. Особого внимания требует оценка компетенции органа или должностного лица на принятие нормативного правового акта. Немаловажным условием является соответствие содержания и формы проекта нормативного правового акта.

Кроме того, на начальной стадии эксперт должен ознакомиться со всем массивом нормативных правовых актов, действующих в данной сфере правового регулирования, то есть изучает состояние нормативного регулирования, что является необходимым условием для осуществления основного исследования.

Стадия основного исследования. На втором этапе экспертом проводится постатейное исследование текста проекта нормативного правового акта на

¹Нормография: теория и технология нормотворчества: методологическое и учебное пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 215.

² : Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ.соч. С.349.

предмет законности и обоснованности содержащихся в нем юридических предписаний:

- соответствует ли проект нормам Конституции Российской Федерации, международным обязательствам Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой, которые регулируют ту же сферу общественных отношений;

- согласуется ли проект с нормативными правовыми актами равной юридической силы и не содержит ли он дублирующих предписаний;

- соответствует ли проект решениям судебных органов, затрагивающим предмет правового регулирования.

При анализе конкретных правовых норм могут возникать расхождения между действующими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же правоотношения (коллизия правовых актов). В данном случае рекомендуется руководствоваться общепринятыми положениями коллизионного права. В частности, если имеется расхождение между актами, изданными одним и тем же нормотворческим органом, то применяется акт, изданный позднее. При расхождении между общим и специальным актом преимущество отдается специальному акту, если он не отменен изданным позднее общим актом. Если расходящиеся по содержанию нормы находятся в актах, принятых разными органами, то применяется норма, принятая вышестоящим органом. При коллизии федеральных и региональных актов обычно применяется принцип федерального приоритета.

После установления отсутствия в проекте нормативного правового акта противоречий иным нормативным актам эксперт продолжает свою деятельность. В дальнейшем проект нормативного правового акта исследуется на:

- полноту предмета правового регулирования;

- согласованность нормативных предписаний между собой, отсутствие внутренних противоречий, взаимоисключающих положений и пробелов;

- наличие действенного механизма реализации правовых предписаний.

- возможный характер правовых последствий применения.

Не исключена и проверка на наличие в проекте положений, являющихся коррупциогенными факторами, если отдельной антикоррупционной экспертизы не проводилось.

Только после этого можно приступать к проверке соответствия исследуемого проекта требованиям юридической техники. При подготовке проектов нормативных правовых актов следует обращать внимание на следующие правила:

- наличие всех необходимых реквизитов;

- соблюдение правил рубрикации;

- использования юридико-языковых правил;

- правильности написания названий государственных органов и иных организаций;

- соблюдение иных требований юридической техники.

К типичным юридико-содержательным ошибкам, которые чаще всего выявляются в ходе проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов

и их проектов, относится:

- несоответствие проекта правового акта действующим нормативным актам более высокой юридической силы;
- нарушение логической структуры акта, непоследовательность и (или) незавершенность изложения правовых норм;
- наличие правовых «пробелов» в тексте;
- дублирование правовых норм;
- переизбыток бланкетных и отсылочных ном;
- излишняя детализация правового регулирования;
- абстрактность и неопределенность правовых предписаний и др.

Среди нарушений правил юридической техники наиболее часто встречаются следующие ошибки:

- отсутствие тех или иных реквизитов или их неправильное расположение;
- неверная рубрикация структурных элементов проекта нормативного акта;
- нарушение принципа единства правовой терминологии;
- некорректное использование специальной терминологии;
- расхождения между заголовками статей и их нормативными предписаниями;
- фактографические ошибки (неточности в названиях, датах, цифрах пр.);
- юридико-языковые ошибки (нарушение стилистических, орфографических, синтаксических, пунктуационных и иных языковых правил и норм).

Стадия составления экспертного заключения. По результатам проведения правовой экспертизы составляется мотивированное экспертное заключение, в котором отражаются результаты проведенного исследования. Как правило, экспертное заключение состоит из трех частей: вступительной, основной и заключительной. Во вступительной части указываются основные положения о соответствии проекта нормативного правового акта действующему законодательству; В основной части - замечания и предложения по содержанию законопроекта; В заключительной части формулируется вывод о возможности или невозможности принятия законопроекта или действия уже существующего законопроекта.

Если экспертиза проводилась в отношении нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, то в экспертном заключении должны содержаться следующие сведения:

1. *Реквизиты нормативного правового акта*, проходящего правовую экспертизу. В случае если проводится юридическая экспертиза акта с изменениями и дополнениями, то указываются реквизиты всех актов, вносящих изменения и дополнения, по которым осуществлялась юридическая экспертиза.

2. *Повод (поводы) рассмотрения нормативного правового акта.* Например, принятие нового акта, внесение в него изменений (дополнений): принятие нового федерального закона, поручение Минюста России или территориального органа, обращение полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, прокурора, иных органов, а также, если есть основания по-

лагать, что в экспертном заключении содержится ошибочное положение, отсутствует указание на имеющееся в акте противоречие федеральному законодательству и др.).

3. *Предмет правового регулирования* и его соответствие предметам ведения субъекта Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации или ведения Российской Федерации, установленной Конституцией Российской Федерации местного самоуправления, установленным действующим законодательством (с указанием конкретных статей и пунктов соответствующих нормативных правовых актов);

4. *Состояние нормативного регулирования в данной сфере* (перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался акт), необходимость и достаточность акта для урегулирования общественных отношений;

5. *Оценка компетенции* принявшего нормативный правовой акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

6. *Соответствие содержания* нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации;

7. *Соответствие формы и текста* нормативного правового акта правилам юридической техники.

В экспертном заключении должно быть указано, какому или каким правовым актам не соответствуют исследуемые нормы, каким конкретно положениям они противоречат и в чем заключается это несоответствие. При выявлении в акте положений, не соответствующих нормам Конституции России и федерального законодательства, мотивированное экспертное заключение, содержащее предложение об отмене данного акта или приведении его в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений направляется в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший нормативный правовой акт.

В случае длительного непринятия органами государственной власти субъекта Российской Федерации мер по устранению выявленных нарушений экспертное заключение, содержащее положения регионального нормативного правового акта, несоответствующие требованиям федерального законодательства, направляется в прокуратуру для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования.

§ 3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов

Одной из экспертиз, осуществляемых в отношении нормативных правовых актов и их проектов, является антикоррупционная экспертиза.

Появление этого нового вида экспертной деятельности обусловлено ухудшением коррупционной ситуации в нашей стране, так как наличие в нормативных актах положений, облегчающих и (или) легализующих деяния, совершаемые в коррупционных целях, представляется существенным условием

массовой коррупции.

Проблема правовых предпосылок коррупции является, по существу, проблемой качества нормотворческого процесса и нормативных правовых актов¹. Массовость и масштабы поражения ими правовых актов свидетельствует о недостаточности традиционных требований к качеству нормативных правовых актов, предъявляемых при их разработке. «Пораженные коррупцией» акты содержат в себе нормы, которые формально не противоречат действующему законодательству, но предоставляют должностным лицам широкие дискреционные полномочия без точного определения критериев принятия того или иного решения. То есть не всегда проведение только правовой экспертизы обеспечивает высокое качество нормативного правового акта, в связи с чем было принято решение о проведении дополнительного специализированного исследования - антикоррупционной экспертизы.

Законодательную основу антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов составляют: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»², Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³, а также постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴, которое устанавливает правила и методику проведения антикоррупционной экспертизы.

Вместе с тем, осуществление антикоррупционной экспертизы тесным образом связано с проведением правовой экспертизы нормативных правовых актов. В соответствии с частью 4 статьи 3 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» федеральные органы исполнительной власти, а также их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Сходство правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов и их проектов проявляется в следующем:

- они являются разновидностями юридической экспертизы;
- в качестве объекта выступает нормативный правовой акт или проект нормативного правового акта;
- обе экспертизы направлены на устранение недостатков из объекта экспертной деятельности;
- субъектами экспертной деятельности выступают специалисты в области юриспруденции;
- обе экспертизы являются обязательными элементами правотворческого процесса.

Основное же отличие между этими исследованиями состоит в том, что

¹ Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 47.

² Российская газета. 30.12.2008. № 266.

³ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

правовая экспертиза имеет своей целью устранение из нормативного акта широкого спектра недостатков (юридико-технических, лингвистических и пр.), в то время как антикоррупционная экспертиза направлена только на выявление и устранение коррупционных факторов.

Закон об антикоррупционной экспертизе не содержит дефиниции данного понятия, называя лишь цель ее проведения – выявление коррупциогенных факторов и их последующее устранение.

Предметом антикоррупционной экспертизы выступают нормативные правовые акты или проекты нормативных правовых актов.

Следовательно, в самом общем виде под антикоррупционной экспертизой мы можем понимать исследование нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Субъектами проведения антикоррупционной экспертизы являются: органы прокуратуры; органы юстиции; правовые службы органов государственной власти и местного самоуправления; независимые эксперты.

Таким образом, антикоррупционную экспертизу может проводить достаточно широкий круг субъектов, что позволяет выделять разные ее виды (внутренняя, внешняя, независимая) и пр.

Внутренняя экспертиза нормативных правовых актов, их проектов проводится органами, должностными лицами, эти акты принимающими (издающими). К ним следует отнести специалистов юридических подразделений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по подготовке и изданию нормативных правовых актов.

Внешняя экспертиза проводится органами прокуратуры, юстиции при правовой экспертизе проектов нормативных правовых актов, при государственной регистрации нормативных правовых актов, а также при мониторинге применения нормативных правовых актов.

Независимая экспертиза является, по сути, разновидностью внешней экспертизы. Она проводится гражданами, общественными организациями в инициативном порядке.

Законом установлены принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

1. *Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.* Данный принцип предполагает необходимость обеспечения разработчиками проектов нормативных правовых актов возможности проведения антикоррупционной экспертизы. Обращает на себя внимание тот факт, что в данном случае речь не идет об обязательности проведения антикоррупционной экспертизы в отношении действующих нормативных правовых актов. С одной стороны, это согласуется с превентивной функцией экспертизы; с другой стороны, содержание антикоррупционной экспертизы прямо указывает на объект проверки, включающий помимо проектов действующие норматив-

ные правовые акты. Однако по смыслу статьи 3 Закона об антикоррупционной экспертизе соответствующая проверка действующих правовых актов должна проводиться при осуществлении мониторинга их применения. В свою очередь, мониторинг применения вступивших в законную силу правовых актов является обязанностью любого правотворческого органа и неотъемлемой частью правотворческой деятельности в целом.

2. Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

Этот принцип предполагает выяснение связей нормативных правовых актов между собой по формуле «основной – дополнительный», а также по формуле «совместного регулирования». Эксперты должны проанализировать и оценить не только проект нормативного правового акта, но и те изменения, которые, возможно, придется внести в действующее законодательство в связи с принятием данного акта. Кроме того, эксперт использует анализ правоприменительной практики исследуемой сферы правоотношений.

3. Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Обоснованность – это подкрепленность доказательствами. Обоснованность результатов антикоррупционной экспертизы включает в себя наличие совокупности аргументов, доводов, подтверждающих тщательный анализ существующих социальных потребностей в нормативном правовом акте, прогнозирование последствий принимаемых решений, предупреждение побочных последствий, не отвечающих целям правового регулирования.

Объективность – действительное, независимое от воли и сознания человека существование мира, предметов, их свойств и отношений. Объективность результатов антикоррупционной экспертизы заключается в беспристрастности, непредвзятости и независимости в проведении исследования. Объективность предполагает, что эксперт должен учитывать все факторы, имеющие значение при проведении исследования, а также использовать рекомендованные современной наукой, нормативными правовыми актами и экспертной практикой методики.

Проверяемость – возможность проверки высказываний посредством сопоставления с эмпирическими данными. Проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов означает, что все подвергнутые анализу нормы с выявленными в них коррупциогенными факторами подтверждены конкретными проверяемыми аргументами, в том числе и ссылками на нормативные правовые акты, регулирующие исследуемые общественные отношения.

4. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, является залогом ее качества. Очевидно, что только субъект, владеющий необходимыми знаниями, приемами и определенным опытом сможет профессионально оценить нормативный правовой акт или его проект на наличие (отсутствие) коррупциогенных факторов, а также предложить варианты устранения (снижения)

коррупционных рисков при реализации, установленных нормативным правовым актом правил поведения. Несоответствие уровня компетентности эксперта степени сложности экспертизы может привести к ошибочному заключению через заблуждение. Принцип компетентности направлен на предупреждение таких ошибок¹.

5. Сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее - органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Указанный принцип основан на статье 13 Конвенции ООН против коррупции, в которой отмечается необходимость оказания со стороны государственных институтов содействия активному участию «отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней».

Сотрудничество означает взаимодействие, обмен информацией, взаимопомощь, согласованную деятельность в определенной сфере. Сотрудничество может проявляться в форме взаимодействия или в форме координации.

Последовательное соблюдение названных принципов в процессе организации и проведения антикоррупционной экспертизы – важнейшее требование и условие ее эффективности в обеспечении реализации антикоррупционной политики государства.

При проведении антикоррупционной экспертизы следует руководствоваться не только ее принципами, но и специальными правовыми презумпциями².

Так как антикоррупционная экспертиза направлена на устранение нормативно-правовых дефектов и является мерой профилактики коррупции, при ее проведении следует исходить из презумпции «добросовестности правотворческого органа», который разработал нормативный правовой акт. Экспертное заключение о наличии в правовом акте коррупциогенного фактора свидетельствует о том, что правотворческим органам избрана ошибочная нормативно-правовая конструкция при определении тех или иных полномочий или административных процедур, которая может быть в дальнейшем усовершенствована.

Под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или)

¹ См.: Кудашкин А.В. Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». М., 2011.

² См.: Хазанов С.Д., Помазуев А.Е. Научно-практический комментарий к Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. Екатеринбург, 2010.

обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Каждый из коррупциогенных факторов создает определенные условия для совершения коррупционных правонарушений. К их числу относятся:

- возможность органа или должностного лица принимать немотивированное управленческое решение, затрагивающее права и обязанности граждан и организаций, либо необоснованно отказаться от его принятия;

- возможность органа или должностного лица при рассмотрении того или иного дела, связанного реализацией прав граждан и организаций, отступить от установленного порядка принятия решения, либо изменить его по своему усмотрению;

- возможность органа или должностного лица необоснованно предоставлять преимущества, льготы или привилегии определенной категории лиц, либо немотивированно отказать в их законном предоставлении;

- возможность должностного лица принимать решения, не входящие в его полномочия, либо расширительно интерпретировать предоставленные полномочия;

- возможность должностного лица предъявлять гражданам и организациям трудновыполнимые или обременительные требования, не основанные на положениях действующего законодательства.

Таким образом, в основе оценки коррупционного дефекта нормативного правового акта лежит презумпция *«недобросовестности правоприменителя»*, проще говоря недобросовестного чиновника, который может его использовать в корыстных целях.

Основаниями для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов являются: а) поступление нормативного правового акта на государственную регистрацию в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в сфере юстиции; б) заявление (обращение) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и учреждений, а также физических, юридических лиц и общественных организаций (объединений) о выявленных в нормативных правовых актах коррупциогенных факторах; в) подготовка проекта нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в нормативный правовой акт; г) мониторинг правоприменительной деятельности.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы предусматривает следующую последовательность. Первичная или внутренняя экспертиза проводится разработчиками проектов нормативных правовых актов, которые обязаны их размещать на своем официальном сайте для проведения инициативной экспертизы независимыми экспертами и неаккредитованными институтами гражданского общества и гражданами. После принятия нормативных правовых актов разработчики (федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления) направляют их на государственную регистрацию в Минюст России или его территориальные подразделения, которые осуществляют последующую

экспертизу. После вступления нормативных правовых актов в силу такие акты проходят обязательную антикоррупционную экспертизу в органах прокуратуры¹. Как сказано в Рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принятых на тридцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 38-18 от 23 ноября 2012 года), антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов включает следующие основные стадии: подготовительная стадия; стадия проведения антикоррупционной экспертизы; стадия оформления результатов антикоррупционной экспертизы².

В ходе подготовительной стадии осуществляются: а) сбор необходимой информации; б) выбор документа; в) анализ социальных (экономических) отношений, которые регулируются выбранным документом. Стадия проведения антикоррупционной экспертизы, включает в себя: а) функциональный анализ деятельности государственного органа, органа местного самоуправления (исходя из нормативного акта и ограничиваясь им); б) определение дискреционных полномочий; в) определение полномочий, затрагивающих права и обязанности юридических и физических лиц и связанных с наложением на них ограничений, требований (контрольными процедурами, требованием предоставить информацию и т.п.); г) сравнительный анализ полномочий, затрагивающих права и обязанности юридических и физических лиц и связанных с наложением на них ограничений и требований, содержащихся в нескольких законах; д) выявление и оценку чрезмерных ограничений; е) выявление и оценку полномочий, которые наделяют государственного служащего возможностью выбора, связанного с наложением на граждан и юридических лиц ограничений и обременений; ж) выявление и оценку бланкетных норм. В ходе стадии оформления результатов антикоррупционной экспертизы осуществляются: а) подготовка сводных данных о коррупциогенных факторах, выявленных в нормативном правовом акте и проекте нормативного правового акта; б) подготовка предложений и рекомендаций по устранению коррупциогенных факторов из нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта; в) подготовка текста требования прокурора об изменении нормативного правового акта или заключения антикоррупционной экспертизы (описательная и табличная части); г) направление требования прокурора об изменении нормативного правового акта или заключения антикоррупционной экспертизы на рассмотрение в соответствующий государственный орган или должностному лицу - разработчику нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

Несмотря на наличие единой методики, порядок ее осуществления устанавливается каждым органом или организацией самостоятельно. В частности, для прокуратуры такой порядок устанавливается Генеральной прокуратурой Российской Федерации, для федерального органа исполнительной власти в об-

¹ См.: Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: Научно-практическое пособие М., 2012.

² Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. 2013. № 57 (часть 2). С.142-159.

ласти юстиции - Правительством Российской Федерации, для других органов, организаций, их должностных лиц - соответствующими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Так, например, порядок проведения антикоррупционной экспертизы частично регламентирован соответствующим приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»¹.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Требование об изменении нормативного правового акта может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

В субъекте Российской Федерации антикоррупционная экспертиза проводится государственными органами субъекта и их должностными лицами при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Интересен порядок осуществления антикоррупционной экспертизы правовых актов, утвержденный постановлением Губернатора Пензенской области от 3 июня 2009 года².

Для проведения антикоррупционной экспертизы формируется специальная рабочая группа, которая состоит из председателя, заместителя председате-

¹Законность. 2010. № 4.

²Пензенские губернские ведомости. 11.06.2009. № 38.

ля, секретаря и членов рабочей группы.

Председатель рабочей группы руководит работой рабочей группы, несет ответственность за качество экспертизы проектов и актов, результаты деятельности рабочей группы. Секретарь обеспечивает деятельность рабочей группы и оформляет протокол заседания рабочей группы.

Члены рабочей группы лично участвуют в работе заседания рабочей группы и осуществляют экспертизу проектов и актов.

Рабочая группа имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке у исполнительных органов государственной власти Пензенской области, органов местного самоуправления, ведомств и организаций необходимую информацию по вопросам осуществляемой экспертизы;

- привлекать в установленном порядке специалистов исполнительных органов государственной власти Пензенской области, научно-исследовательских и образовательных учреждений, организаций и общественных объединений для содействия в осуществлении экспертизы.

Заседания рабочей группы проводятся по мере поступления проектов и актов на экспертизу. Заседание рабочей группы считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины ее состава.

Решение рабочей группы считается принятым, если все присутствующие на заседании лица из состава рабочей группы проголосовали единогласно. Решение рабочей группы оформляется протоколом, который подписывает председательствующий.

Экспертиза проекта проводится в срок не более 7 рабочих дней со дня его получения председателем рабочей группы. Указанный срок может быть продлен председателем рабочей группы, но не более чем на 3 рабочих дня. Экспертиза акта проводится в срок не более 20 рабочих дней со дня его получения председателем рабочей группы. Указанный срок может быть продлен председателем рабочей группы, но не более чем на 5 рабочих дней.

По результатам экспертизы готовится заключение, которое подписывается председателем рабочей группы и присутствующими на заседании членами рабочей группы.

Заключение с поступившими на экспертизу материалами направляется лицу, принявшему решение о направлении проекта или акта на экспертизу. После устранения выявленных коррупционных факторов проект или акт направляется на повторную экспертизу в установленном порядке.

В случае несогласия лица, направившего проект или акт на экспертизу с ее результатами, указанное лицо вносит этот проект или акт на рассмотрение Губернатора Пензенской области или Председателя Правительства Пензенской области с приложением пояснительной записки и обоснованием своего несогласия, прилагая при этом заключение, составленное по итогам экспертизы, и иные документы.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется путем анализа правовых норм, содержащихся в нормативном правовом акте или его проекте. Такой ана-

лиз не должен носить формальный характер и при его проведении следует учитывать целый ряд обстоятельств¹.

1. *Вид нормативного правового акта.* Чем выше юридическая сила правового акта, тем большую степень абстрактности нормативных предписаний и меньшую степень детализации правового регулирования он предполагает.

2. *Характер регулируемых правовым актом общественных отношений.* Использование дискреционных полномочий в правовом акте, регулирующем взаимодействие между субъектами государственной власти и в правовом акте, регулирующем отношения между субъектами государственной власти и гражданами следует оценивать по-разному;

3. *Правовой статус органа (должностного лица), чьи полномочия определяются нормативным правовым актом.* Чем выше статус органа или должностного лица, тем меньшая степень детализации его полномочий допустима в анализируемых нормах.

4. *Социально-экономический статус граждан и организаций, чьи права и обязанности регулируются правовым актом.* Наибольшие коррупционные риски существуют в экономической сфере при взаимоотношениях должностных лиц органов государственной власти (местного самоуправления) и субъектов предпринимательской деятельности.

5. *Данные средств массовой информации, социологических опросов населения о степени коррупционности общественных отношений, регулируемых правовым актом.*

6. *Материалы административной и судебной практики, также свидетельствующие о распространенности коррупционных деяний.*

Таким образом, подавляющее большинство признаков коррупционных факторов не предполагает при их выявлении автоматического вывода о коррупциогенности нормативного правового акта, а требует соответствующей прогностической оценки возможных социальных последствий с учетом всех обстоятельств, влияющих на создание условий для возникновения коррупционных правонарушений.

Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта. В Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов все коррупциогенные факторы сведены в две группы.

К первой группе относятся коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Перечислим их:

а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления

¹См.: Хазанов С.Д., Помазуев А.Е. Указ. соч.

или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. Вторую группу составляют коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. К ним относятся:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Каждая из рассмотренных нами экспертиз нормативных правовых актов, и правовая, и антикоррупционная, имеет важное значение для обеспечения ка-

чества всей системы правовых актов в Российской Федерации.

Контрольные вопросы и тестовые задания

Вопросы:

1. Перечислите виды экспертиз нормативных правовых актов и раскройте сущность каждой из них.
2. Назовите общие правила разрешения коллизий между нормативными правовыми актами.
3. Каковы наиболее типичные ошибки, встречающиеся в ходе проведения правовой экспертизы?
4. В чем заключаются юридические последствия отрицательного экспертного заключения?
5. В чем сходство и различие между правовой и антикоррупционной экспертизами нормативных правовых актов?
6. В чем заключаются особенности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры и органами Минюста?
7. В каком случае, по вашему мнению, определение компетенции органа или должностного лица по формуле «вправе» не будет свидетельствовать о наличии коррупционного фактора?
8. Если в проекте нормативного акта отсутствует порядок, способ и сроки проведения проверочных мероприятий в отношении представленного пакета документов, то о наличии какого коррупционного фактора это может свидетельствовать?
9. На предмет наличия каких коррупционных факторов в первую очередь следует проверять нормативный правовой акт, регулирующий правоотношения в области управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом?
10. В чем вы видите коррупционную опасность нормативного правового акта, содержащего большое количество бланкетных и отсылочных норм?

Тесты:

1. Что из перечисленного не является признаком противоречия правового акта Конституции РФ и федеральному законодательству:

- а) принятие правового акта во исполнение отмененного (утратившего силу) акта федерального законодательства;
- б) нарушение порядка принятия (обнародования) акта;
- в) неправильный выбор федерального закона, являющегося основанием для принятия правового акта;
- г) нарушение правил юридической техники.

2. Проверка нормативных правовых актов на их соответствие действующему законодательству и правилам юридической техники является обязанностью:

- а) органов прокуратуры;
- б) органов юстиции;
- в) независимых экспертов.

3. Нормативными правовыми актами субъектов РФ могут устанавливаться санкции за нарушение:

- а) налогового законодательства;
- б) бюджетного законодательства;
- в) уголовного законодательства;
- г) административного законодательства.

4. При проведении правовой экспертизы закона субъекта РФ об обращениях граждан была выявлена форма обращения, не соответствующая федеральному законодательству. Определите ее:

- а) ходатайство;

- б) предложение;
- в) заявление
- г) жалоба

5. В случае, если новый акт не полностью регулирует какую-либо сферу общественных отношений, в результате чего прежние акты по тому же вопросу нельзя отменить в целом, имеет место:

- а) несоблюдение требований юридической техники;
- б) правового акта Конституции РФ и федеральному законодательству;
- в) «пробел» правового регулирования.

6. В случае, если между собой противоречат общий и специальный нормативные акты разного уровня, то следует руководствоваться:

- а) специальным актом;
- б) общим актом;
- в) актом, который принят позднее;
- г) актом с большей юридической силой.

7. Какое из юридических понятий не является оценочным:

- а) мелкое хищение;
- б) особая жестокость;
- в) беспомощное состояние;
- г) злостное уклонение.

8. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества означает:

а) наличие бланкетных и отсылочных норма, приводящие к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию иных органов государственной власти и местного самоуправления;

б) употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий;

в) отсутствие порядка совершения субъектами государственной власти определенных действий.

9. Какие дефекты нормативных правовых актов не относятся к коррупциогенным факторам:

- а) широта дискреционных полномочий;
- б) нарушение порядка опубликования нормативного правового акта;
- в) неполнота административной процедуры;
- г) завышенные требования к гражданам или организациям.

10. Какое нормативное предписание может являться индикатором завышенных требований:

а) «граждане обязаны представить в органы местного самоуправления следующий перечень документов...»;

б) «гражданам предоставляется право подать заявление о приобретении субъективного права по месту жительства или временного пребывания»;

в) «заявление граждан о предоставлении субъективного права регистрируется в течение пяти дней...»;

г) «граждане вправе пользоваться предоставленным им правом в порядке, предусмотренном законом...».

Артамонов А.Н.

**ПРАВОВЫЕ АКТЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Подписано в печать 07.03.2017. Формат 60x84/16.

Печать на ризографе. Бумага офсетная.

Усл. п. л. 6,75. Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии ИП Худолец Р.Г.
Брянская обл., г. Жуковка, ул. Вербная, д. 1