

Краснодарский университет МВД России

Г. П. Курдюк
А. В. Урумов

**РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Учебное пособие

Краснодар
2015

УДК 340.13
ББК 67.0
К93

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

С. Н. Шатилович, кандидат юридических наук, доцент (Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России);

С. А. Федоренко, кандидат юридических наук (филиал ВНИИ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу).

Курдюк Г. П.

К93 Российское законодательство : современное состояние и перспективы развития : учебное пособие / Г. П. Курдюк, А. В. Урумов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2015. – 112 с.

ISBN 978-5-9266-1008-3

В учебном пособии раскрыты особенности российского законодательства как системно-структурного образования, показаны процессы его систематизации, определены проблемы и перспективы развития.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, курсантов, слушателей и студентов образовательных организаций.

УДК 340.13
ББК 67.0

ISBN 978-5-9266-1008-3

© Краснодарский университет
МВД России, 2015
© Курдюк Г. П., Урумов А. В., 2015

Введение

Изменения, происходящие в обществе, неизбежно влекут за собой и изменения в праве, а следовательно, и в законодательстве. События 90-х гг. XX в. повлекли за собой перестройку в понимании права и в его структуре, тем самым вызвав дискуссии, касающиеся понимания особенностей построения и развития российского законодательства.

Современное российское законодательство занимает особое место в жизни общества. Сегодня оно воспринимается не просто как инструмент политической власти, а как средство обеспечения прав и свобод человека. Формируясь на основе советского права и вбирая позитивный опыт международного законодательства, оно постепенно приобретает черты законодательства социального, демократического государства с развивающейся рыночной экономикой. За последние годы развитие российского законодательства достигло значительных успехов. Сегодня практически по всем базовым отраслям законодательства приняты новые кодифицированные акты, утратили силу нормативные правовые акты, отражающие советские экономические и социальные уклады.

Однако никакие изменения не проходят бесследно и практически всегда дестабилизируют систему. В результате сфера правового регулирования расширяется, увеличивается объем

нормативных правовых актов, обостряется проблема качества нормативных правовых актов, возникают пробелы и коллизии в законодательстве. Сегодня законодательный массив достаточно неоднороден и характеризуется различным уровнем юридико-технической подготовки и финансово-экономической обеспеченности нормативных правовых актов. В этих условиях особое значение приобретают процессы правотворчества и правоприменения, направленные на решение задач в различных сферах государственной и общественной жизни¹.

Российское законодательство представляет собой сложное, многоотраслевое образование, нормативные правовые акты в котором структурированы по горизонтали, вертикали и сфере распространения. На основании данных критериев российское законодательство представляется как система разноуровневых законодательных массивов, каждый из которых также является сложным, подчас противоречивым образованием. Уровень сложности системы определяет и уровень проблемного поля.

Особое значение сегодня имеют вопросы оптимизации законодательства Российской Федерации, требующие теоретического осмысления и конкретных форм практической реализации государствоведческих и правовых конструкций. В связи с этим познание и исследование проблем совершенствования российского законодательства занимает важное место и в научной и в образовательной деятельности.

¹ Подробнее см.: Концепция развития российского законодательства. М., 2010. С. 17.

Глава 1. Российское законодательство как системно-структурное образование

1.1. Законодательство: подходы к пониманию

Понятие «законодательство» является базовой категорией, задающей критерии правотворческой и правоприменительной деятельности, т. е. имеющей как теоретическую, так и практическую значимость. В правовых актах, учебной и научной литературе до сегодняшнего дня нет однозначно закрепленного и общепринятого определения данного понятия. В настоящее время позиция законодателя в вопросе понимания термина «законодательство» не является последовательной. Целый ряд кодифицированных актов содержит «узкое» определение законодательства, т. е. термин «законодательство» рассматривается как совокупность собственно законов. Подзаконные нормативные правовые акты, если они включены в круг источников права, отделяются от понятия «законодательство» и, как правило, закрепляются как самостоятельные источники наряду с законами. Такой подход изложен в Трудовом кодексе РФ (ст. 5), Кодексе РФ об административных правонарушениях (ст. 1.1), Гражданском кодексе РФ (ст. 3), Семейном кодексе РФ (ст. 3). Уголовный кодекс РФ (ст. 1), Уголовно-процессуальный, Гражданско-процессуальный (ст. 1), Арбитражно-процессуальный кодексы РФ (ст. 3) также содержат узкое определение термина «законодательство». В то же время статьи некоторых кодифицированных актов, посвященные отраслевому законодательству, содержат «широкое» толкование термина «законодательство» – это положения, содержащиеся в Водном кодексе РФ (ст. 2), Градостроительном кодексе РФ (ст. 2), Лесном кодексе РФ (ст. 1) и др. Широкое понимание термина «законодательство» вытекает и из некоторых положений Конституции РФ. В частности, толкование ч. 2 ст. 5 (республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, авто-

номный округ имеет свой устав и законодательство) в совокупности с положениями ст. 76 о законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации позволяет утверждать о широком подходе к определению законодательства в данном случае.

Отсутствие легального определения понятия «законодательство Российской Федерации» создает серьезные препятствия для уяснения состава законодательства, процедуры его применения. «Поэтому, встречая в литературе термин "законодательство", надо по возможности установить, в каком смысле он употребляется: в узком и строго научном, как система существующих законов, или в широком и обобщенном, как синоним всех действующих источников права»¹.

Определенные трудности возникают и при разграничении понятий «федеральное законодательство» и «законодательство Российской Федерации». Первое состоит из нормативных правовых актов, изданных федеральными органами, которыми не исчерпывается система органов государственной власти в России. Исходя из положений ст. 72 и ст. 76 Конституции РФ, законодательство Российской Федерации должно включать в себя федеральные законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Поэтому в юридической литературе высказывается необходимость законодательно зафиксировать определения не только названных понятий, но и понятие «законодательство субъектов Российской Федерации»².

В отечественном правоведении существует несколько вариантов определения термина «законодательство», по-разному интерпретирующих его содержание.

¹ Вопленко Н.Н. Источники и формы права: учеб. пособие. Волгоград: ВолГУ, 2004. С. 42.

² Гусев Д.В. Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития российской государственности: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 17; Калинин П.А. Законодательство как системное явление // Вестн. СГАП. 2011. № 3(79). С. 15.

1. *Совокупность формально-юридических источников права, установленных или признанных государством*¹.

«Законодательство – это источник и внешняя форма права» – указывается в академическом курсе общей теории государства и права². Описывая широкое понимание термина «законодательство», М.С. Студеникина отмечает (хотя и с последующими оговорками), что «законодательство в самом широком смысле – это внешняя форма объективного выражения права»³.

В данном подходе под формально-юридическими источниками некоторые правоведы понимают более широкую трактовку⁴, в частности, некоторые исследователи расширяют состав системы законодательства вплоть до других официальных форм выражения права – нормативных договоров, юридических прецедентов и т. д. (речь идет о понимании законодательства как всего объема существующих источников права), фактически отождествляющая термины «законодательство» и «источник права»⁵. В.А. Лебедев и О.В. Анциферова указывают, что «термин "законодательство" даже при самой широкой трактовке нельзя отождествлять с понятием "источники права". Законодательство – это самая важная часть, но лишь часть системы источников права. Вряд ли следует включать в законодательство обычаи, деловые обыкновения; спорно также включение общепризнанных принципов и норм международного права. Здесь возникает вопрос: объективированы ли эти принципы и нормы в источниках российского права? Если и признавать реальность названных принципов и норм, то их следует включить не в число источни-

¹ См.: Теория государства и права: учеб. / под ред. Р.А. Ромашова. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 263; Толстик В.А. Проблема понимания термина «законодательство» в контексте систематизации нормативных правовых актов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы): к 175-летию Свода законов Российской империи: материалы Международного круглого стола, Москва, 18–19 янв. 2008 г. / Ин-т государства и права РАН; под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. Н. Новгород, 2008. С. 322–323.

² Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Право. М.: Норма, 2007. С. 594.

³ Российское законодательство: проблемы и перспективы / редкол.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский, М.Я. Булошников. М.: БЕК, 1995. С. 1.

⁴ Гусев Д.В. Указ. соч. С. 76–82.

⁵ См.: Лебедев В.А., Анциферова О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации. М.: МГУ, 2005. С. 24–25.

ков права, а в собственно право, понимаемое как система юридических норм»¹. В юридической литературе также отмечается, что «нельзя включать в понятие законодательства Российской Федерации нормативные правовые акты Российской Федерации, не прошедшие процедуру принятия, установленную Конституцией Российской Федерации для законов Российской Федерации, а также законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации, как и международные договоры Российской Федерации, хотя и те и другие входят в правовую систему Российской Федерации»².

В то же время В.А. Лебедев и О.В. Анциферова считают необходимым включить в законодательство (при его широкой интерпретации) акты органов судебной власти, в первую очередь решения конституционных (уставных) судов. На их взгляд, решения Конституционного Суда РФ существенно дополняют содержание конституционного законодательства, пусть и в режиме правового толкования, кроме того, изначально интерпретационные акты Конституционного Суда РФ имеют и самостоятельное значение. Однако в системе законодательства акты судебных органов следует обособлять от законов и иных нормативных правовых актов, поскольку у них своеобразная природа – это акты с нормативным содержанием, исходящие от органов правосудия, а не правотворчества. По их мнению, нельзя сводить формально-юридические источники позитивного права к нормативным актам публично-правового характера. Такая позиция, как утверждает Р.А. Ромашов, «во-первых, противоречит традиции деления права на публичное и частное; во-вторых, не учитывает существования других формально-юридических источников позитивного права: юридического обычая, судебного прецедента, нормативного договора и др.; в-третьих, фактически сводит законодательство к государственной деятельности, что автоматически исключает из системы законодательства нормативно-правовые акты, издава-

¹ Лебедев В.А., Анциферова О.В. Указ. соч. С. 24.

² Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: науч.-практ. пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С. 167.

емые органами местного самоуправления, религиозными конфессиями, международными организациями и т. п.»¹.

М.А. Мушинский, определяя законодательство Российской Федерации как совокупность всех действующих (вступивших в законную силу и не прекративших действия) на территории Российской Федерации нормативно-правовых актов и иных форм права, указывает, что оно включает в себя: а) федеральное законодательство; б) межрегиональное законодательство, включающее нормативные договоры Российской Федерации с субъектами и субъектов между собой, а также управленческие соглашения; в) региональное законодательство – законодательство субъектов Российской Федерации (конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, постановления конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, нормативные правовые акты органов законодательной власти субъектов Российской Федерации (принятые вне законодательной процедуры), нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации); г) местный уровень законодательства – нормативные правовые акты, принятые и изданные органами местного самоуправления (муниципальные нормативные правовые акты), а также принятые в результате местного референдума².

В.А. Толстик научно обоснованным и практически значимым представляет именно предельно широкое смысловое значение термина «законодательство», охватывающее всю совокупность формально-юридических источников права в целом или его внутрисистемных образований (отраслей, подотраслей, правовых институтов) и в этом смысле тождественное понятию «форма (источник) права». Главное формально-юридическое требование, предъявляемое к системе законодательства, – его внутренняя согласованность и непротиворечивость. Поэтому последовательная реализация этого требования, как указывает В.А. Толстик, делает

¹ Ромашов Р.А. Проблемы понимания и структурирования нормативной системы субъекта Российской Федерации // Актуальные проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации: сб. материалов науч.-практ. конф. «Байкальские юридические чтения – 2007», Иркутск, 13 сент. 2007 г. / отв. ред. В.В. Игнатенко. Иркутск: Ин-т законодательства и правовой информации Иркутской области, 2007. С. 78–79.

² Мушинский М.А. Российская правовая система и региональное законодательство // Актуальные проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации. С. 102.

неактуальной проблеме соотношения закона и подзаконного акта (на которую ссылаются оппоненты как на недостаток данного подхода), поскольку не только полностью ее охватывает, но и позволяет дать комплексную характеристику всей системе действующего законодательства. При этом он обращает внимание на серьезные научные исследования¹, которые были проведены в контексте теоретического осмысления именно системных свойств источников российского права. В них осуществлено не только в достаточной степени убедительное теоретическое обоснование иерархического приоритета одних источников права по отношению к другим, но и практическое, основанное на правовых формах выражения иерархической зависимости построение источников права как федерального уровня, так и уровня субъектов Федерации².

Следует отметить, что предельно «широкое» понимание законодательства является давней традицией русского правоведения. Так, выдающийся русский философ права Е.Н. Трубецкой писал: «Законом в обширном смысле должна быть признана всякая юридическая норма, установленная прямым велением того или другого внешнего авторитета»³.

2. *Совокупность издаваемых в государстве законов и подзаконных нормативных правовых актов*⁴ (т. е. все нормативно-правовые акты государства, в том числе федеральные и региональные).

¹ См.: Толстик В.А. Иерархия российского и международного права. М.: Юрист, 2001; Он же. Иерархия источников российского права. Н. Новгород: Интелсервис, 2002.

² Толстик В.А. Проблема понимания термина «законодательство» в контексте систематизации нормативных правовых актов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). С. 322.

³ Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права / вступ. ст. Г.Г. Бернадского. СПб.: Лань, 1998. С. 112.

⁴ См.: Зивс С.Л. Источники права. М.: Наука, 1981. С. 33; Вопленко Н.Н. Система права // Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород: НВШ МВД РФ, 1993. С. 340; Российское законодательство: проблемы и перспективы / редкол.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский, М.Я. Булошников. С. 1–2; Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 83; Протасов В.Н. Теория государства и права. Проблемы теории права и государства. М.: Юрайт-М, 2001. С. 155; Баранов В.М., Чуманов Е.В. Классификация в российском законодательстве. Н. Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2005. С. 12; Горбань В.С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. М.: Юриспруденция, 2009. С. 21; Мамонтова О.В. Модернизация системы нормативных правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15; Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15; Калинин П.А. Указ. соч. С. 15.

Эта позиция (трактовка в широком смысле) завоевывает все больше сторонников, так как массив и значимость законодательства субъектов Федерации возрастает.

Н.Н. Вопленко, анализируя отличительные признаки понятия системы права и системы законодательства, указывает, что «последнее представляет собой совокупность законов и подзаконных нормативных актов, являющихся формой выражения юридических норм». Далее он отмечает, что «кроме правовых норм законодательство содержит призывы, декларации, определения, указания на мотивы и цели издания нормативных актов». Поэтому «основными элементами системы законодательства являются нормативное правовое предписание и нормативный акт»¹.

Развивая теоретические взгляды своего научного руководителя, М.Л. Давыдова заявляет, что «в самом общем виде нормативное правовое предписание должно признаваться начальным элементом системы законодательства. Это дает возможность подчеркнуть связь правовых велений с текстом нормативных актов, а также выделить в законодательстве категорию, корреспондирующую правовой норме как начальному элементу системы права»².

По мнению Д.А. Керимова, «законодательство юридически – это совокупность только законодательных актов, но в практическом обыкновении законодательство понимают более широко: законодательство включает в себя не только законы, но и подзаконные акты, образуя вместе с ними единую законодательную систему»³.

В защиту этой точки зрения выдвигаются и другие аргументы. Так, некоторые правоведы указывают, что исключение из системы законодательства, например, ведомственных нормативных актов означает признание «фрагментарного» характера законодательства, что «негативно отразится на всей системе, поскольку позволит каждому, теперь уже отдельному звену функционировать самостоятельно, не обеспечивая единство и взаимодействие

¹ Вопленко Н.Н. Система права // Общая теория права: курс лекций. С. 340.

² Давыдова М.Л. Нормативно-правовое предписание: природа, типология, технико-юридическое оформление. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2009. С. 27.

³ Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М.: Юрид. лит., 1991. С. 15.

всех звеньев»¹. Поскольку подзаконные нормативные правовые акты издаются в соответствии с законами и на их основании, а положения большинства законов получают свою конкретизацию в подзаконных актах и часто не могут быть применены без их издания, то, следовательно, законы и подзаконные нормативные правовые акты составляют единую целостную систему источников². Также указывается, что данный подход отвечает цели формирования согласованной системы источников отрасли права. «Узкий подход требует использовать наряду с термином "законодательство" какие-либо дополнительные категории, объединяющие иные виды нормативных правовых актов, что затрудняет доступность отраслевого законодательства для граждан и не позволяет сформировать единую, обобщающую все источники отраслевого массива категорию. В конечном счете, это может привести даже к ослаблению внутрисистемных связей в действующем законодательстве»³.

Как отмечает А.В. Сердюков, «широкая» трактовка законодательства в большей степени отвечает потребностям научного обобщения и анализа, объектом которых является вся система источников права, а не только законы. Он также обращает внимание на тот факт, что различные части системы законодательства развиваются неравномерно. Как результат, одни группы общественных отношений уже регулируются значительным числом законов, в других преобладает подзаконное регулирование, что не исключает их регламентацию посредством законов в будущем. Непрерывно осуществляется разработка законопроектов с новым, специальным предметом правового регулирования – таким образом, соотношение правового регулирования отношений посредством законов и посредством подзаконных актов непостоянно, часто обусловлено субъективными факторами. «Широкий» подход соответствует Конституции РФ, не случайно одновременно использующей термины «закон» и «законодательство». Таким образом, указывает А.В. Сердюков, эти понятия не понимаются как синонимы, причем для описания наиболее значимых ситуа-

¹ Червяков Н.Н. Проблемы совершенствования ведомственного правотворчества (на материалах МВД России): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 7.

² См.: Гусев Д.В. Указ. соч. С. 11.

³ Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 28.

ций, в которых возможно употребление слова «закон» исключительно в узком смысле (равенство всех перед законом, ограничение прав и свобод граждан, возможность установления смертной казни, условия и порядок пользования землей и т. д.), термин «законодательство» не применяется¹.

3. *Совокупность нормативных правовых актов только высших органов государственной власти и управления (Законодательного Собрания, Президента и Правительства – в Российской Федерации)*².

Указывая предпочтительным данный подход, Т.В. Кашанина выделяет следующие аргументы в его пользу: а) ограничение законодательства только законами не соответствует действительной роли Президента, Правительства и министерств; б) включение в это понятие всех нормативных актов, издаваемых в стране, создает опасность нивелировки подзаконных федеральных актов по сравнению с региональными; в) узкое понимание законодательства противоречит сложившейся юридической практике, когда почти любой закон после его принятия буквально «обрастает» нормативными актами меньшей юридической силы, обеспечивающими его детализацию и реализацию; г) существуют большие проблемы с доступностью всех региональных актов и с получением информации о них, что ставит под вопрос получение исчерпывающих сведений о российском законодательстве. Справочная поисковая система Консультант Плюс (ее полная версия) содержит всю информацию о нормативных актах, издаваемых в России, в том числе в субъектах Федерации. Однако сегодня далеко не все граждане и организации могут стать пользователями этой компьютерной системы по техническим либо материальным причинам³.

Подобной точки зрения на понятие «законодательство» придерживалась в конце 70-х гг. XX в. С.В. Поленина, утверждавшая, что законодательство составляют только акты высшего предста-

¹ Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 18–19.

² Бабаев В.К. Правотворчество // Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород: НВШ МВД РФ, 1993. С. 313; Он же. Правотворчество в современном Российском государстве // Теория государства и права: учеб. / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 1999. С. 328.

³ Кашанина Т.В. Юридическая техника: учеб. М.: Эксмо, 2007. С. 143.

вительного органа и правительства¹. Отметим, что и в регионах есть сторонники данной точки зрения. Так, А.М. Цалиев, высказывая солидарность с таким пониманием «законодательства», тем не менее указывает, что, поскольку ныне принято говорить о двухуровневом характере законодательства, уместно включить сюда и акты высших законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Федерации. Их законодательство (конституции, уставы, законы, подзаконные акты) становится частью правовой системы Российской Федерации. Необходимость собственной законодательной базы определяется федеративным характером Российского государства².

4. Совокупность всех нормативных актов высшего органа законодательной власти.

Такую позицию занимает Р.З. Лившиц, указывая, что законодательством «являются только законы и другие законодательные акты (постановления), принимаемые парламентом»³. В связи с данным подходом в юридической литературе встречается позиция, когда постановления палат парламента приравниваются к законам. Так, Б.В. Щетинин полагал, что эти акты (речь идет об актах Верховных Советов) обладают равной с законом юридической силой⁴. Однако многие правоведы возражают против отождествления закона с другими решениями представительных органов и отдают приоритет закону как нормативному правовому акту, выражающему общегосударственную волю и принимаемому на основе специальной процедуры. Что касается постановлений, то они носят подзаконный характер⁵. Неоправданным также считается приравнивание к законам постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ об амнистии. М. Джоусе-

¹ Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М.: Наука, 1979. С. 4–5.

² Цалиев А.М. Правовые акты субъектов Российской Федерации – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 74.

³ Лившиц Р.З. Теория права: учеб. М.: БЕК, 1994. С. 113.

⁴ Щетинин Б.В. Советское государственное право: курс лекций. М., 1965. Вып. 1. С. 35.

⁵ См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. С. 108; Толстик В.А. Иерархия источников российского права. С. 141; Парламентское право России: учеб. / под ред. О.Н. Булакова. М.: Эксмо, 2006. С. 70; Мицкевич А.В. Избранное / сост. и авт. предисл. Е.А. Юртаева. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. С. 74.

Иванина считает, что такие документы наравне с иными постановлениями палат Федерального Собрания являются подзаконными нормативными правовыми актами. Они принимаются в упрощенном порядке, в их издании участвует только одна палата Федерального Собрания РФ. Также следует учитывать, что палаты при осуществлении своих полномочий обязаны руководствоваться законами, поскольку в соответствии со ст. 4 Конституции РФ законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации¹. В.А. Толстик также относит нормативные постановления высшего органа законодательной власти к подзаконным нормативным правовым актам, однако постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ об объявлении амнистии, на его взгляд, занимают самостоятельную нишу в вертикальной структуре законодательства².

5. Совокупность действующих в стране законов³, принятых органами народного представительства или непосредственно самим народом на референдуме.

Приверженцы данного (узкого) понимания считают, что в целях возрастания роли закона необходимо отнести к законодательству только те акты, которые являются законодательными по своей природе. Объединение законов и подзаконных актов подрывает авторитет закона, подменяет его актами управления⁴. А расширительная трактовка законодательства, по их мнению, приводит к подмене закона подзаконными актами и может использоваться как легальное средство умаления роли закона в жизни общества⁵. Необходимость применения узкой трактовки законодательства обосновывается также принципами правового государ-

¹ Джоусе-Иванина М. Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 18–19.

² Толстик В.А. Иерархия источников российского права. С. 141–142.

³ См.: Синюков В.Н., Григорьев Ф.А. Правовая система: Вопросы правореализации: учеб. пособ. Саратов: СВШ МВД России, 1995. С. 96; Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. М.: Новый Юрист, 2000. С. 409; Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учеб.-практ. и справ. пособие. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 1999. С. 11; Шмакова Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 28.

⁴ См.: Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: Методология и теория. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1991. С. 55.

⁵ См.: Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М.: Янус-К, 2000. С. 9.

ства, в частности принципом верховенства закона и принципом разделения властей¹. Как отмечают А.С. Пиголкин и М.С. Студеникина, «широкое понятие "законодательство" (как весь массив нормативных правовых актов) не является в принципе научно корректным и практически эффективным для правового государства, не должно быть положения, когда инструкция, приказ министерства или постановления государственного комитета действуют фактически на уровне закона, по существу подменяя его. Поэтому акты центральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств) не следовало бы причислять к законодательству»². Немаловажную роль играет также и этимология термина «законодательство».

В связи с этим, некоторые отечественные юристы считают целесообразным отказаться от широкой трактовки законодательства, так как высшей юридической силой должен обладать только закон, на основе и во исполнение которого принимаются все иные нормативные акты³. По мнению Т.В. Худойкиной, в ближайшее время избавиться от «широкого» понимания законодательства практически невозможно, поэтому она считает необходимым «выработать направление движения к однозначному толкованию термина "законодательство" от широкого к узкому: широкое понимание – вся совокупность нормативных правовых актов (сегодня он еще применяется и в теоретических исследованиях, и в нормативных актах, например, когда дело касается отраслей законодательства) → узкое понимание – совокупность законов, нормативных указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ (Сводом законов предлагается охватить именно эти нормативные правовые акты) → совокупность законов (в процессе правотворчества и правоприменения должно применяться только такое, самое узкое понимание законодательства,

¹ Хамнуев Ю.Г. О существующих определениях термина «законодательство» в отечественном правоведении // Сибирский юридический вестник. 2003. № 1. С. 17–18, 21.

² См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы / редкол.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский, М.Я. Булошников. С. 5.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Городец, 2004. С. 10.

опирающееся на разную природу и юридическую силу законодательных и подзаконных актов)»¹.

6. Под законодательством иногда понимается также *деятельность органа законодательной власти по принятию законов*.

Законодательство в этом смысле – основная, наиболее важная форма правотворческой деятельности, олицетворяющая суверенитет народа². Сторонники данного подхода считают, что «определение законодательства как массива нормативных правовых актов не отражает смысла широкого понимания указанного феномена, характерного для отечественной правовой науки. В предельно широком понимании законодательство представляет собой двуединство процесса создания нормативных правовых актов и его результатов в виде массива таких актов. При этом законодательство выступает средством оформления именно официального, государственного права в его отличии от иных форм правового в общественной жизни»³.

Как видим, существует несколько подходов понимания «законодательства», и это обстоятельство в научной литературе объясняется в основном идеологическими аспектами⁴. Так, Т.В. Худойкина указывает, что долгие годы и в теории, и на практике при функционировании командно-административной системы руководствовались широким пониманием законодательства как совокупности законов и подзаконных нормативных актов. Однако необходимо указать и иные отличительные признаки «широкого» и «узкого» понимания категории «законодательство».

Первым отличительным признаком «широкого» и «узкого» понимания термина «законодательство» является качество нормативно-правового акта, толкование которого определяется термином «законодательный акт». Четкий перечень законодатель-

¹ Худойкина Т.В. Законодательные ошибки: на примере законодательной деятельности субъекта Российской Федерации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сб. ст.: в 2 т. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2001. С. 425. Т. 1.

² См.: Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 340.

³ Забавка В.И. Система требований к законодательству (на примере законодательства Российской Федерации и ее субъектов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.

⁴ См.: Худойкина Т.В. Указ. соч. С. 423.

ных актов прежде всего важен для определения субъектов нормотворческой деятельности и их правового статуса, а также для укрепления социальной роли и авторитета закона в рамках общего массива нормативных актов. В юридической литературе предлагается неоднородный перечень законодательных актов. К таким актам могут относиться: Конституция Российской Федерации как основа конституционного законодательства; конституция республики; устав области, края, города федерального значения, автономной области, автономного округа; конституционный закон; федеральный закон; закон о поправках к Конституции Российской Федерации, принимаемый в соответствии со ст. 136 Конституции Российской Федерации; закон субъекта Российской Федерации; закон о ратификации международного договора или соглашения Российской Федерации в соответствии с п. 4 ст. 15, ст. 79, 86 и 106 Конституции Российской Федерации; модельный закон, принимаемый Межпарламентской Ассамблеей СНГ¹. Предлагается и другой перечень законодательных актов: Конституция Российской Федерации; законы, принятые на референдумах; федеральные конституционные законы; нормативные постановления Государственной Думы и Совета Федерации; ранее изданные и не утратившие силу законы и нормативные постановления Съездов народных депутатов РСФСР (РФ); не утратившие силу нормативные указы и постановления Президиумов Верховных Советов СССР и РСФСР, других высших органов власти Советского государства; нормативные указы Президента РФ, если они приняты на основе делегированных ему законодательным органом своих полномочий или изданы в пределах собственного, обозначенного в Конституции РФ².

По Конституции РФ собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов, осуществляют три типа субъектов: республика в составе Российской Федерации (национально-государственный тип); края, области, города федерального значения (административно-государственный тип); автономные области и автономные округа (национально-

¹ См.: Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 1999. С. 34–36.

² См.: Кумышева М.К. Российское законодательство: теоретико-правовой и системно-структурный анализ. Ростов н/Д: РЮИ МВД, 2000. С. 7.

территориальный тип). При этом устанавливаются два условия правотворчества субъектов Российской Федерации: а) признается равноправие субъектов правового регулирования; б) собственное правотворчество указанных субъектов допускается вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Республики имеют свои конституции, а остальные субъекты Федерации – уставы, принимаемые их законодательными органами.

Вторым признаком, ограничивающим содержание понятия «законодательство», является различие системы права и системы законодательства. Долгое время в отечественной правоведческой литературе данные понятия отождествлялись. Вместе с тем, система законодательства представляет собой самостоятельное категориальное образование.

Система законодательства есть внешняя форма выражения права, результат его целенаправленного упорядочения и совершенствования. Различия между данными системами принято сводить к следующим:

а) по объему нормативности право шире законодательства, которое, кроме того, включает в себя и другие составляющие – технические, количественные, структурные и т. д.;

б) по структурным элементам право и законодательство соотносятся как содержание и форма, при этом исходным основанием права в первом случае выступает правовая норма, во втором – статья нормативно-правового акта;

в) система права первична и служит объективной основой для формирования законодательства;

г) система права и система законодательства структурированы по разным критериям: первая имеет отраслевое (горизонтальное) строение, а вторая – иерархическое (вертикальное) и федеративное¹.

Проведенный сравнительно-правовой анализ различных подходов понимания термина «законодательство» позволяет утверждать, что «широкое» и «узкое» понимание законодательства не могут применяться в равной степени. Вместе с тем, как

¹ См.: Синюков В.Н., Григорьев Ф.А. Правовая система: Вопросы правореализации: учеб. пособие. Саратов: СВШ МВД России, 1995. С. 97; Он же. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М.: Норма, 2010. С. 413.

верно отмечает Р.З. Лившиц, понятие законодательства не может быть определено по принципу: узкое понимание – хорошо и правильно, а широкое – плохо и неверно. Все зависит от того, для каких целей используется понятие «законодательство»¹. В процессе нормотворчества уместно применение узкого толкования данного понятия, поскольку законодательные и подзаконные акты имеют разную правовую силу, хотя на практике подзаконное регулирование зачастую конкретизирует механизм действия того или иного закона. Для целей систематизации законодательства более эффективной будет широкая трактовка, позволяющая различать вертикальные и горизонтальные способы группировки нормативно-правовых актов на основе иерархического и отраслевого принципов. Здесь методологически важным является системное видение законодательства, а не его «узкие» трактовки.

Контрольные вопросы

1. Какие варианты определения термина «законодательство» существуют в отечественном правоведении, и в чем их отличие?
2. Какие отличительные признаки «широкого» и «узкого» понимания термина «законодательство» Вы можете указать?
3. Какой подход понимания термина «законодательство» Вы считаете перспективным для развития отечественного законодательства? Почему выбранное Вами определение имеет теоретическое и практическое преимущество?

1.2. Системообразующие связи законодательства

В юридической науке вопрос о том, можно ли считать законодательство системой, является дискуссионным. Поэтому его положительное решение дает возможность говорить о целостности, органичности законодательства, т. е. признаках, характерных для системы.

Позиция о законодательстве как системе обоснована многими авторами, например С.С. Алексеевым, О.С. Иоффе, С.В. По-

¹ Лившиц Р.З. Указ. соч. С. 112.

лениной, М.Д. Шаргородским, Л.С. Явичем¹, которые главной задачей считали выяснение признаков системы законодательства: наличие связей, образующих его целостность, и структуры. Целостность системы законодательства проявляется в его обширных внутренних связях. С.В. Поленина пишет: «В философской науке различают системы органического и суммативного вида». Свойства последних, – объясняет она, – «представляют собой простую сумму свойств, образующих систему элементов». Что же касается органических систем, то для признания их системного характера «недостаточно наличия у них любого множества элементов, выполняющих определенные функции. Необходимо, чтобы они представляли собой целостные образования, обладающие элементами и структурой, которые способны изменять свою внутреннюю организацию под влиянием внешней среды»².

С.С. Алексеев, В.М. Сырых, в отличие от С.В. Полениной, не считают законодательство органической системой. По их мнению, законодательство каждого государства должно выступать как целостность в смысле внутренней согласованности, непротиворечивости и гармоничности его именно как законодательства³.

Отмечается, что действующее законодательство России пока не является системным в связи с наличием в нем противоречий и несогласованностью внутри системы российского законодательства даже при регулировании однородных вопросов, что снижает его эффективность и авторитет. Нарушение или недооценка системных основ законодательства пагубно отражается на уровне как отраслевого, так и комплексного правового регулирования⁴.

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 215; Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 251; Явич Л.С. Общая теория права / под ред. А.И. Королева. Л.: ЛГУ, 1976. С. 131.

² Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 5; Она же. Система законодательства // Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Право. М.: Норма, 2007. С. 593.

³ См.: Алексеев С.С. Советское право как система: методологические принципы исследования // Советское государство и право. 1974. № 7. С. 8; Сырых В.М. Основные принципы организации правовых явлений как систем органического и суммативного типа // Проблемы совершенствования советского законодательства: тр. ВНИИСЗ. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1974. Вып. 1. С. 35.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Действие закона. М.: Известия, 1992. С. 12.

Тем не менее, как справедливо указывает А.А. Титова, именно системное видение законодательства способствует его планомерному и целенаправленному развитию и эффективности регулирования общественных отношений. Система законодательства характеризуется внутренней расчлененностью, дифференцированностью. Исходя из этого, систему законодательства она представляет как упорядочение, приведение действующих нормативных актов в единую, целостную, согласованную систему¹. По мнению А.Н. Головистиковой и Л.Ю. Грудцыной, «система законодательства – единый по своей социальной направленности и назначению в общественной жизни комплекс всех действующих нормативных правовых актов государства, разделяемый на составные части (отрасли) в зависимости от характера регулируемых отношений в различных сферах жизни, а также от места органов, принимающих нормативные акты, в общей иерархической системе органов государства»². Как «функциональную структуру, выступающую юридическим источником и формой выражения права», понимает систему законодательства Н.Н. Хороший³.

Современное российское законодательство – это не простая совокупность ее элементов (совокупность законов и подзаконных нормативных актов; совокупность нормативных правовых актов высшего законодательного органа, Президента РФ и Правительства РФ; совокупность всех нормативных актов высшего органа законодательной власти; совокупность законов; и т. д. – перечень элементов зависит от вариантов определения термина «законодательство» в отечественном правоведении а их система, где существуют не только внешние, но и внутренние связи между элементами. Единство российского законодательства обеспечивается тем, насколько его структурные элементы согласованы и однозначно регулируют общественные отношения. Системность – один из показателей степени эффективности регуляционных возможностей законодательства. (Термин «системность» ввел в научный оборот Б.В. Шейндлин⁴. Он исходил из того, что «право» –

¹ Титова А.А. Еще раз о системе российского законодательства // Вест. СГАП. 2010. № 4(74). С. 59.

² Толковый словарь юридических терминов / сост. А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. М.: Эксмо, 2007. С. 332–333.

³ Хороший Н.Н. Система источников советского права в федеративном государстве // Конституционное законодательство и проблемы государственного управления: межвуз. сб. / под ред. В.Ф. Воловича, А.И. Кима. Томск: Изд-во ТГУ, 1985. С. 71.

⁴ См.: Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л.: Изд. Ленинград. ун-та, 1959. С. 7–12.

не простая совокупность норм, а система юридических норм, образующая единое целое. Право является не механической суммой отдельных норм, а как система, как соотношение общего и отдельного, целого и части приобретает новое, отличное от простой совокупности норм качество. Ни одна норма не может действовать изолированно, вне сочетания с определенной группой других норм, помимо отдельных институтов и принципов, лежащих в основе данной отрасли права и даже всех отраслей права, образующих в целом систему права.) Поэтому система российского законодательства отражает не только структуру имеющегося нормативного материала, но и перспективы его развития в будущем. В связи с этим понимание системы законодательства как совокупности действующих в пределах данного государства нормативных правовых актов¹ не в полной мере отражает ее основные признаки, так как простая «совокупность» еще не представляет собой систему, в которой между отдельными элементами должны существовать различного рода связи, позволяющие их упорядочить.

В ходе исторического развития юридической формы отдельные правовые нормы группируются в структурированную совокупность, образующую систему. Системность законодательства возрастает по мере усложнения и дифференцирования общественных отношений, расширения сферы их правового регулирования. *Общими признаками*, присущими различным системам, в том числе и системе законодательства, являются следующие:

Во-первых, любая система представляет собой *совокупность элементов*. Элемент системы – это ее основной компонент, сохраняющий присущие данной системе свойства, совокупность которых прямо или опосредованно складывается в систему. Применительно к системе законодательства таким элементом служит нормативно-правовой акт. В отечественном правоведении ряд ученых считает основными элементами системы законодательства не только нормативно-правовой акт, но и нормативное правовое предписание². Существует также мнение, что основой, т. е. минимальным компонентом всей системы законодательства, яв-

¹ См.: Теория государства и права: учеб. / под ред. Р.А. Ромашова. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 268.

² См.: Вопленко Н.Н. Система права // Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород: НВШ МВД РФ, 1993. С. 340.

ляется только нормативно-правовое предписание¹. Н.Н. Вопленко под нормативно-правовым предписанием понимает правотворческое веление общего характера, содержащееся в тексте источника права и выступающее в качестве логически сформулированного требования, подкрепленного возможностью государственного принуждения². М.Л. Давыдова дает следующее определение нормативно-правового предписания: это минимальная смысловая часть текста нормативно-правового акта, представляющая собой элементарное властное веление общего характера, обладающее формальной определенностью, цельностью и логической завершенностью³.

Во-вторых, характерным признаком системы является наличие *существенных связей* между элементами и их свойствами, превосходящими по силе связи этих элементов с элементами, не входящими в данную систему. Для законодательства такими связями являются: *генетические* (порождения), *функциональные* (координации, субординации, связи управления), *структурные связи*⁴.

Генетические системообразующие связи системы законодательства во многом производны от факторов объективного характера, порождающих право, источником и формой которого является законодательство. Суть генетической связи заключается в том, что возникновение, формирование и развитие отдельных отраслей в той или иной мере зависит от других отраслей права. Такие связи еще называются связями по «происхождению». Формирование правовых общностей, приобретение ими статуса самостоятельных отраслей происходит постепенно, является результатом соединения объективных и субъективных системообразующих факторов. Так, своим возникновением процессуальное право исторически обязано материальному праву. Такая связь обуславливает некоторую зависимость процессуального права от материального. Однако генетические связи между данными пра-

¹ См.: Давыдова М.Л. Нормативно-правовое предписание: природа, типология, технико-юридическое оформление. С. 23, 27–28.

² Вопленко Н.Н. Норма права: лекция. Волгоград, 1997. С. 4.

³ Давыдова М.Л. Указ. соч. С. 45.

⁴ См.: Поленина С.В. Система законодательства // Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 2: Право. С. 595; Калинин П.А. Законодательство как системное явление // Вестн. СГАП. 2011. № 3 (79). С. 17.

вовыми массивами не отрицают автономности процессуального права, его самостоятельной ценности.

Функциональные (системоприобретенные) связи могут быть подразделены на связи *предметно-функциональные* и *связи управления*. В свою очередь, среди предметно-функциональных связей принято выделять отношения *координации* и *субординации*. Это обусловлено тем, что многообразие функций в объектах различного рода определяет и многообразие связей функционирования.

Функциональные *координационные связи* встречаются в системе законодательства довольно часто и имеют весьма разнообразную форму. Прежде всего их наличие можно констатировать в рамках отраслей законодательства, адекватных отраслям права, между нормами общей части основополагающего закона и другими нормативными актами соответствующей отрасли. Прослеживаются функциональные связи координации и между материальными и корреспондирующими отраслями законодательства (УК и УПК, ГК и ГПК и т. д.). Наличие связей координации между материальными и процессуальными отраслями законодательства основано на их безусловной функциональной специализации, выражающейся в известном, хотя и неполном, единстве субъектов соответствующих отношений и юридически значимых фактов.

Связи субординации обусловлены иерархическим строением законодательства. Наличие иерархически построенной системы правотворческих органов служит тем фактором, который предопределяет возникновение субординационных связей между издаваемыми ими нормативно-правовыми актами. Разная юридическая сила федеральных и региональных актов проистекает из соподчиненности норм законодательства субъектов Российской Федерации нормам федерального законодательства. Наряду с этим, отношения субординации в системе законодательства возникают и в силу издания нормативных правовых актов, обладающих различными квалификационными признаками. Наиболее наглядно такие связи субординации видны при рассмотрении зависимостей, существующих в пределах одной и той же отрасли законодательства между простыми и кодификационными актами, изданными одним и тем же правотворческим органом.

Наличие *связей управления* как разновидности системопробретенных связей определено прежде всего ведущей ролью в системе законодательства Конституции РФ, а также конституций (уставов) субъектов Федерации и законов типа кодексов (Основ). Верховенство Конституции РФ в иерархической цепи нормативных правовых актов обуславливает возникновение в системе законодательства особого вида связи между актами – отношений соподчиненности, т. е. одновременной, на равных основаниях подчиненности многих нормативных актов одному акту. Аналогичная соподчиненность актов имеет место между нормами Гражданского кодекса и нормами гражданского права, содержащимися в других законах (ст. 3 ГК РФ) и т. д. Существование в системе российского законодательства отношений соподчиненности нашло конституционное закрепление в ст. 15 Конституции РФ. Согласно этой статье Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить федеральной Конституции. Соподчиненность всего российского законодательства Конституции РФ выражается прежде всего в том, что в ней закреплены основы конституционного строя страны и основополагающие положения, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, получающие конкретизацию и развитие во всех отраслях российского законодательства¹.

Структурные связи коренятся в особенностях системы законодательства. Российское законодательство полиструктурно, оно имеет множество внутренних подсистем. В части построения и функционирования система законодательства берет за основу три структуры: *иерархическую* (вертикальную), *отраслевую* (горизонтальную) и *федеративную*. Подобная триада в построении системы законодательства общепризнанна в отечественном правоведении и не вызывает возражений. Так, С.В. Поленина называет вертикальную или иерархическую, горизонтальную или отраслевую и федеративную структуры законодательства². В тео-

¹ Поленина С.В. Система законодательства // Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 2: Право. С. 595–598.

² Поленина С.В. Новое в системе законодательства Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 12. С. 27; Она же. Система законодательства // Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 2: Право. С. 595.

рии права предлагается и иная структура системы законодательства. Так, А.В. Мицкевич выделяет вертикальную (или иерархическую, строящуюся по юридической силе актов) и горизонтальную структуру (по предметным отраслям законодательства)¹.

Проведенный краткий анализ вариантов понимания термина «законодательство» и признаков системности законодательства позволяет утверждать, что *законодательство – системное образование, взаимодействие элементов которого основано на генетических, функциональных и структурных связях.*

Контрольные вопросы

1. Как проявляется системность законодательства?
2. Какими связями обусловлено взаимодействие элементов системы законодательства?
3. Определите законодательство как системное образование.
4. Можно ли отождествлять термины «законодательство» и «система законодательства»?

1.3. Структура российского законодательства

Процессы, происходящие во всех сферах российского общества, актуализировали проблемы использования законодательного массива, а следовательно, подняли вопросы структурирования и систематизации российского законодательства.

Система законодательства, как и любое правовое образование, имеет свою структуру, элементами которой являются: статья нормативного правового акта, сам нормативный правовой акт, отрасль законодательства и законодательный массив (комплекс).

Статья нормативного правового акта – это составная часть нормативного правового акта, основной элемент, содержащий норму (нормы) права или ее структурные элементы и направленный на регулирование общественных отношений. Статья – это самый маленький элемент в структуре нормативного правового

¹ Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1967. Вып. 11. С. 22.

акта, имеющий принципиальное значение для развития системы законодательства. Именно статья нормативного правового акта, а далее и сам нормативный правовой акт подвергается изменениям и влечет за собой либо изменения системы законодательства, либо ее перерождение.

Нормативный правовой акт – это письменный документ, создаваемый в результате правотворческой деятельности компетентных государственных органов или всего народа (в порядке референдума) по установлению или признанию норм права, вводящий, изменяющий или отменяющий правила общего характера. Нормативный акт может регулировать различные по своему содержанию виды отношений, включая в себя нормы как одной отрасли права, так и нескольких. Нормативные правовые акты разнообразны, а система их иерархична. Место в ней определяется с помощью основного критерия разграничения нормативных правовых актов – юридической силы, которая определяется положением и компетенцией субъекта, издавшего данный акт.

Отрасль законодательства является основным элементом системы законодательства и представляет собой системную совокупность нормативных правовых актов, регулирующих сферу сходных общественных отношений.

Законодательный массив (комплекс) – это более крупное, чем отрасль, структурное образование законодательства, объем и внутренняя организация которого таковы, что управление им с помощью одного активного центра, т. е. возглавляющего массив кодифицированного акта, по существу невозможно¹.

Все структурные элементы взаимосвязаны, взаимообусловлены друг другом и формируют целостное, единое, сложное, системное, многоотраслевое образование, в основе которого лежат нормативные правовые акты, структурированные по вертикали, горизонтали и сфере распространения. Исходя из этого можно говорить об отраслевом (горизонтальном), иерархическом (вертикальном) и территориальном (федеративном) строении системы законодательства.

¹ См.: Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. Н. Новгород, 2002. С. 51.

Отраслевое (горизонтальное) построение системы законодательства основано на предмете правового регулирования, который традиционно считают единственным критерием отраслевой структуризации российского законодательства. Особенности отраслевого строения обусловлены в первую очередь особенностями его предмета. Под предметом правового регулирования следует понимать совокупность моделей существующих на данный момент общественных отношений, обусловленных развитием общества, экономики, науки, техники, культуры, которые могут поддаваться нормативно-организационному воздействию, объективно нуждаются в подобном урегулировании и волевым образом закрепляются при помощи норм права и всех иных юридических и социальных средств, образующих систему социальных норм общества¹. Следовательно, структурное своеобразие, количественный состав отраслей законодательства и само законодательство будет напрямую зависеть от внутригосударственных и межгосударственных процессов, происходящих в обществе. Кроме того, отраслевая структура законодательства напрямую зависит и по сути проецируется через призму системы права, отражая ее структурный состав.

Исходя из этого, систему законодательства можно представить как совокупность отраслей законодательства, часть из которых является формой выражения отраслей права (конституционное право – конституционное законодательство, уголовное право – уголовное законодательство и т. д.), другая же формируется из комплексных отраслей законодательства, отражающих нормы различных отраслей права (законодательство об образовании, обороне и т. д.), третья выступает как внешняя форма выражения правовых институтов (налоговое законодательство, таможенное законодательство и т. д.).

Кроме того, всю совокупность нормативных правовых актов можно также представить как комплекс законодательных массивов, сформированных по интересу или направленности и отражающих такие типы отраслей права, как частное, публичное и

¹ См.: Лукашев М.А. Предмет правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 78–116.

социальное или материальное, процессуальное и материально-процессуальное соответственно.

Основой вертикального построения системы законодательства является разделение нормативных актов в зависимости от их юридической силы. На ее основании система законодательства подразделяется на законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Наиболее значимым в системе нормативных правовых актов является закон – принятый в особом порядке нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений¹. Он служит главным «кирпичиком» для постройки и устойчивости законодательного здания. Выбор плана «юридической застройки» предполагает, во-первых, соблюдение иерархии законов и их формы, когда кодексы более пригодны для единообразного регулирования, а общие принципы и основы – для отражения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Во-вторых, с помощью законов формируются все отрасли законодательства².

Закон обладает специфическими чертами, отличающими его от иных нормативных правовых актов. Во-первых, закон в иерархии нормативных правовых актов занимает высшую ступень. Во-вторых, законы принимаются в особом процедурном порядке: либо непосредственно населением, путем участия в референдуме, либо высшим представительным (законодательным) органом власти. В-третьих, он выражает волю государственной власти и регулирует наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни.

Юридическая сила определяет не только место закона в системе нормативных правовых актов, она позволяет систематизировать и выстроить в иерархический ряд всю совокупность законов. Наивысшей юридической силой в Российской Федерации обладает Конституция РФ. Далее следуют конституционные законы – законы, необходимость которых предусмотрена Консти-

¹ См.: Пиголкин А.С. Теория государства и права: учеб. М., 2003. С. 119.

² См.: Тихомиров Ю.А. Закон: притязания, стабильность, коллизии // Законодательство России в XXI веке: по материалам науч.-практ. конф. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Москва, 17 окт. 2000 г. М.: Городец-издат, 2002. С. 9.

туцией, а также те, которые вносят изменения и дополнения в текст Основного закона. И наконец, обыкновенные законы – акты текущего законодательства, среди которых выделяют кодифицированные (нормативные правовые акты, полученные в результате кодификации) и текущие (полученные обычным путем).

Кроме того, действующий в России принцип федерализма устанавливает приоритет федеральных законов над законами субъектов Федерации. При этом к федеральным законам относят Конституцию, конституционные федеральные законы, обыкновенные кодифицированные законы и обыкновенные текущие законы. Законы субъектов Федерации подразделяют на основные (конституции субъектов) и обыкновенные.

Менее значимыми по юридической силе считаются подзаконные нормативные правовые акты – изданные на основе и во исполнение законов акты, содержащие юридические нормы. Цель их – конкретизация, детализация и развитие положений, содержащихся в законах. Они более динамичны в сравнении с законами, так как принимаются в упрощенном порядке. Подзаконные акты не обладают высшей юридической силой, однако это не делает их юридически необязательными. Они обязательны в пределах круга своего действия и обладают необходимой юридической силой. «Подзаконное регулирование локализуется в рамках ведомственной региональной, специфической деятельности и соответствует определенному уровню конкретных правоотношений. Данное регулирование следует признать одной из важнейших правообразовательных форм, избавляющих законодательство (в "узком" смысле слова) от негативных последствий универсального правового регулирования на основе закона. В общественной жизни есть такие разнообразные сферы, которые трудно, а также малопродуктивно контролировать с помощью закона»¹.

Следует отметить, что вопрос о соотношении закона и подзаконного нормативного правового акта не так однозначен. Длительное время статус и значение закона в административно-правовой системе принижались подзаконным и ведомственным нормотворчеством. В частности, указы Президента подчас стави-

¹ Лаптева М.Н. Региональное законодательство о местном самоуправлении: исторический и теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 88.

ли выше закона. Сегодня данная тенденция упразднена, и закон занял свое, высшее место в иерархии нормативных правовых актов.

Подзаконные нормативные правовые акты многообразны и образуют сложную иерархическую систему, верхнюю ступень которой занимают нормативные постановления палат Парламента по строго определенным в Конституции вопросам. Например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации. Далее следуют нормативные указы Президента, которые по юридической силе уступают только законам и нормативным постановлениям палат Парламента. Столь высокая юридическая сила объясняется особым положением Президента в системе органов государственной власти. За ними идут постановления Правительства, которые носят «подуказный» характер и обладают наибольшей юридической силой по отношению к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти. Следом идут нормативные правовые акты федеральных министерств, ведомств и государственных комитетов. К таковым относятся¹: постановления (акт коллегиального органа власти), правила (акт, устанавливающий порядок действия субъектов права, специальные вопросы деятельности, решение технических и процедурных вопросов), приказ (акт организационно-распорядительного характера, издаваемый на основе принципа единоначалия), положение (кодифицированный акт, определяющий правовой статус органов и организаций), инструкция (акт, принимаемый с целью определения порядка применения вышестоящего акта). Затем, с учетом принципа федерализма, идут нормативные правовые акты исполнительных органов субъектов Федерации: указы, постановления, правила, приказы, положения, инструкции. За ними идут нормативные правовые акты муниципальных органов (постановления, распоряжения и т. п.). И завершают иерархический ряд локальные нормативные акты – нормативные акты организаций и учреждений (приказы, распоряжения, решения, правила и т. д.).

¹ См.: Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекции по общей теории права и теории государства. М., 2010. С. 245.

Построение территориальной (федеративной) системы законодательства определяется федеративной структурой государства и распределением правотворческих полномочий.

Глава 1 Конституции РФ закрепляет основные конституционные принципы, которые обуславливают тип федерации, ее структуру, особенности территориального устройства, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами, основы разграничения компетенции между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации¹. Часть 3 ст. 5 Конституции РФ закрепляет основы федеративного устройства Российской Федерации: государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. Помимо этого к конституционным принципам федерализма следует отнести «государственный суверенитет (ст. 4 Конституции РФ), равноправие субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5), единство конституционно-правовой системы (ст. 15)»².

Российский федерализм, сочетая территориальный и национальный факторы, обеспечивает единство демократического, политического, экономического и правового функционирования. Определив Российское государство как федерацию (ст. 1 Конституции) и установив ее субъекты (ст. 65 Конституции), Конституция РФ четко очертила границы предметов их ведения (ст. 71, 72), а также взаимоотношения между федеральным центром и регионами, изменив систему законодательства и внося в его структуру нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, тем самым предоставив возможность субъекту Федерации иметь свое законодательство.

Конституция РФ (ст. 4) утверждает верховенство собственных норм и федеральных законов на всей территории Российской

¹ См., например: Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. С. 23; Умнова И.А. Конституционные основы современного Российского федерализма: учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 1998. С. 47.

² См., например: Тэпс Д. Указ. соч. С. 24; Умнова И.А. Указ. соч. С. 47–48.

Федерации, обеспечивая тем самым устойчивость и стабильность законодательной системы. При этом четко устанавливает приоритетность федеральных нормативных правовых актов и нормативных актов субъектов Федерации на основе установленных пределов ведения как Федерации, так и ее субъектов.

Помимо этого, территориальное строение предполагает выделение в системе законодательства системы нормативных правовых актов органов местного самоуправления и системы локальных нормативных правовых актов.

Система нормативных правовых актов органов местного самоуправления включает в себя муниципальные правовые акты, принятые «по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления», а также «по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»¹.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральному законодательству и законодательству субъектов федерации.

Нижнюю ступень системы законодательства занимает система локальных нормативных правовых актов. Локальный нормативный правовой акт – это внутренний документ, принятый организацией и действующий в ее пределах, предназначенный для регламентации поведения сотрудников организации. Это единственные акты, которые находятся в непосредственной близости от человека, способствуя достижению оптимального баланса между централизованным и децентрализованным управлением².

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.). Ст. 7. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

² Рубайло Э.А. Локальные акты в системе правовых актов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 72–80. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

Контрольные вопросы

1. Каковы структурные элементы системы законодательства?
2. Каковы основания деления законодательства на отрасли?
3. Всегда ли совпадают в определенном объеме отрасли законодательства с соответствующими отраслями права?
4. На каких критериях основано иерархическое (вертикальное) строение системы российского законодательства?
5. Каково соотношение закона и подзаконного акта на современном этапе развития системы российского законодательства? Какой правовой баланс, на Ваш взгляд, должен существовать между законом и подзаконным актом?
6. Как должна совершенствоваться вертикальная структура российского законодательства?
7. Каковы особенности территориального строения системы законодательства?

Глава 2. Систематизация российского законодательства: понятие и формы

2.1. Систематизация законодательства: особенности понимания

Средством приведения нормативно-правовых актов в согласованную, упорядоченную систему является особая деятельность, именуемая *систематизацией законодательства*¹.

В правовой литературе можно встретить и другие определения понятия «систематизация законодательства»:

В.М. Баранов, С.В. Поленина: «Систематизация законодательства – это деятельность правотворческих органов по упорядочению и совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, имеющая целью приведение их в систему»².

А.Б. Венгеров: «Систематизация законодательства – это юридическая деятельность по приведению в систему уже принятых нормативных правовых актов, форма упорядочения по определенным критериям законодательства»³.

А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына: «Систематизация законодательства – постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы»⁴.

А.А. Зелепукин: «Систематизация законодательства представляет собой процесс упорядочения нормативных правовых ак-

¹ См.: Назаренко Г.В. Общая теория права и государства: курс лекций. Орел, 1995. С. 61; Проблемы общей теории права и государства: учеб. / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 347; Систематизация законодательства Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 30; Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. С. 623; Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: учеб. М.: Эксмо, 2005. С. 471; Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. М.: Юрайт, 2010. С. 555.

² Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России: учеб. пособие. Н. Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2002. С. 187.

³ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. М.: Юриспруденция, 2000. С. 426.

⁴ Толковый словарь юридических терминов / сост.: А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. М.: Эксмо, 2007. С. 334.

тов, приведения их в определенную научно обоснованную систему в целях удобства пользования на практике»¹.

А.В. Поляков: «Систематизация законодательства заключается в техническом упорядочивании действующих нормативно-правовых актов (первичных правовых текстов)»².

Л.П. Рассказов: «Систематизация законодательства – это деятельность, направленная на упорядочение действующих нормативно-правовых актов»³.

Р.А. Ромашов, А.В. Кузьмин: «Систематизация законодательства – это целенаправленная деятельность компетентных субъектов по упорядочиванию нормативных правовых актов в целях удобства пользования ими на практике, устранения возможных противоречий, неточностей, пробелов и, таким образом, совершенствования системы законодательства в целом»⁴.

И.Н. Сенякин: «Систематизация законодательства, т. е. упорядочение нормативных актов в целях удобства пользования ими на практике»⁵.

В.Н. Синюков: «Систематизация законодательства есть его упорядочение, расположение нормативного материала в определенном порядке на основе объединения нормативных правовых актов в тематические, хронологические или иные сборники. Систематизация законодательства может означать не только операции с нормативными актами, но и изменение самих норм права, в результате компоновки которых могут создаваться новые нормативные акты»⁶.

Л.И. Спиридонов: «Систематизация законодательства – это деятельность по упорядочению и совершенствованию нормативного материала путем его обработки и расположения по класси-

¹ Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Мордовца, В.Н. Синюкова. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 252.

² Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: курс лекций. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 661.

³ Рассказов Л.П. Теория государства и права: учеб. М.: РИОР, 2008. С. 329.

⁴ Теория государства и права: учеб. / под ред. Р.А. Ромашова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. С. 270.

⁵ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 378.

⁶ Курс лекций по теории государства и права. Саратов: Поволжский кадровый центр, 1993. С. 70–71. Ч. 2.

фикационным критериям, избираемым в соответствии с разрешаемыми этой деятельностью задачами»¹.

В.И. Червонюк: «Юридическим средством обеспечения доступности, обзримости и действенности законодательства является его систематизация. В ее процессе нормативные правовые акты подвергаются определенной обработке и распределяются (классифицируются) в определенном порядке: по разделам, рубрикам, т. е. упорядочиваются, приводятся в определенную систему. Это так называемая внешняя систематизация. Внутренний аспект систематизации направлен на обеспечение единства правовых норм, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании, издержек юридической техники при изложении правовых норм»².

В целом все определения систематизации законодательства относительно похожи друг на друга. Исключение составляет трактовка систематизации как внешней обработки законодательства, не предполагающей, в отличие от кодификации, изменения содержания правовых актов³ (по сути, здесь имеется в виду инкорпорация, что создает сложности в разграничении двух понятий).

А.Н. Чашин, рассматривая различные определения «систематизации нормативных правовых актов» и группируя их по факту определения понятия систематизации через понятие системы, указывает, что во многих из них при построении нарушено одно из правил логики, в соответствии с которым определение не должно заключать в себе круг⁴, т. е. тавтологию (определяющее понятие повторяет определяемое). В данном случае, если мы не знаем, что такое систематизация, то указание на то, что это деятельность по построению системы, ничего не прибавит к нашим знаниям⁵.

Анализируя различные определения систематизации, В.А. Си-вицкий обращает внимание на то, что в них в качестве предмета си-

¹ Спиридонов Л.И. Теория государства и права: учеб. М.: Проспект, 1996. С. 177.

² Червонюк В.И. Теория государства и права: учеб. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 415.

³ Законодательство и законодательная деятельность в СССР / отв. ред. П.П. Гуреев, П.И. Седугин. М.: Юрид. лит., 1972. С. 160.

⁴ Кирилов В.И., Старченко А.А. Логика: учеб. М.: Юристъ, 2002. С. 51.

⁵ Чашин А.Н. Теория юридической систематизации. М.: Дело и Сервис, 2010. С. 24.

Под систематизацией нормативных правовых актов А.Н. Чашин понимает деятельность, направленную на упорядочение и совершенствование правовых норм (См.: Там же. С. 23).

стематизации (упорядочения) указываются, как правило, нормативные правовые акты. «Однако потребность в систематизации возникает тогда, когда из-за неупорядоченности в массиве нормативных правовых актов становится неудобным пользоваться правовыми нормами. Даже если упорядочивается система правовых актов, – отмечает В.А. Сивицкий, – все равно преследуется цель обеспечить удобство пользования нормами. Это особенно хорошо видно на примере требований к систематизации»¹. Традиционно в отечественной юридической литературе систематизация рассматривается применительно к массе законодательства, однако, по мнению В.В. Сорокина, этот подход не выдержал проверки переходного времени: «Тезис о том, что предметом систематизации может быть только законодательство, представляется несостоятельным. В условиях действия системных связей (иерархических, коррелятивных и др.) требуется тотальная систематизация актов позитивного права, в противном случае упорядоченность актов законодательного уровня будет незавершенной. Систематизации поддаются не только законы, но и имеющие нормативный характер акты высших судебных инстанций, указы Президента, постановления Правительства, а также нормативные договоры»².

Систематизация законов ведется государственными органами, юридическими службами и отдельными юристами разными способами, среди которых: издание сборников нормативных актов; объединение нескольких нормативно-правовых актов в один укрупненный акт; переработка и дополнение действующих норм права, предполагающие создание новых нормативных актов и т. п. В систематизации нормативных правовых актов различают правотворческий и информационно-правовой аспекты. Систематизация нормативных правовых актов в правотворческом аспекте является способом оптимизации законодательства. Систематизация нормативных правовых актов, связанная с их учетом, ведени-

¹ См.: Сивицкий В.А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. М.: Формула права, 2007. С. 9–10; Он же. Систематизация как сфера применения юридико-технического инструментария // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 65; Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В.А. Сивицкий. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. С. 11–12.

² Сорокин В.В. Общее учение о государстве и праве переходного периода. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 366.

ем контрольного экземпляра, созданием и функционированием поисковой системы, выдачей справок по законодательству, относится к сфере правовой информатизации¹.

Контрольные вопросы

1. Какие варианты определения термина «систематизация законодательства» существуют в отечественном правоведении, и в чем их отличие?

2. Какой подход понимания термина «систематизация законодательства» Вы считаете верным? Почему выбранное Вами определение имеет теоретическое и практическое преимущество?

3. К какой сфере правовой деятельности можно отнести систематизацию законодательства?

2.2. Основные формы систематизации нормативных правовых актов

Достижение целей систематизации законодательства возможно при использовании таких форм правовой деятельности, как учет нормативных правовых актов, инкорпорация, консолидация и кодификация законодательства, а также современных приемов и средств юридической техники.

Первичной формой систематизации нормативных правовых актов является учет нормативных правовых актов.

Учет нормативных правовых актов – деятельность по сбору, хранению и поддержанию в контрольном состоянии нормативных правовых актов, а также по созданию поисковой системы, обеспечивающей нахождение необходимой правовой информации.

Основные принципы организации учета нормативных правовых актов²:

¹ См.: Чашин А.Н. Теория юридической систематизации. М.: Дело и Сервис, 2010. С. 24–25.

² См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 33.

1. Полнота информационного массива, обеспечивающая фиксацию, выдачу всего объема справочной информации, отсутствие в нем пробелов и упущений.

2. Достоверность информации, основанная на использовании официальных источников опубликования нормативных правовых актов, а также на своевременной фиксации внесенных изменений в акты, включенные в информационный фонд.

3. Удобство пользования, необходимое для оперативного и качественного поиска нужных сведений.

Учет нормативных правовых актов может проводиться в различных формах:

1. Журнальный учет (предполагает фиксацию реквизитов нормативных правовых актов в специальных журналах; журнальный учет может вестись по хронологическому, алфавитно-предметному или системно-предметному принципам).

2. Карточный учет (предполагает создание системы карточек, расположенных по определенной схеме, в которых фиксируются реквизиты нормативных правовых актов или полный текст).

3. Ведение контрольных текстов действующих нормативных правовых актов (предполагает внесение в тексты нормативных правовых актов отметок об отмене, изменении, дополнении с указанием тех актов, на основании которых производятся эти отметки).

4. Автоматизированный учет (предполагает применение компьютерных технологий).

Следует отметить, что учет нормативных правовых актов может осуществляться как государственными, так и негосударственными организациями, а также физическими лицами.

Следующей формой систематизации нормативных правовых актов выступает инкорпорация.

Инкорпорация нормативных правовых актов – форма систематизации законодательства, при которой нормативные правовые акты, без изменения содержания, полностью или частично объединяются в определенном порядке в сборники или собрания.

Особенность инкорпорации состоит в том, что в содержание помещаемых в сборники нормативных правовых актов изменения

не вносятся, т. е. содержание правового регулирования не меняется. Однако форма изложения содержания может изменяться, поскольку текст нормативного правового акта печатается с учетом официальных изменений и дополнений с указанием официальных реквизитов актов, которыми были внесены эти изменения¹.

Кроме того, инкорпорация не имеет правотворческой природы, и осуществлять ее может неопределенный круг лиц.

Классифицировать инкорпорацию можно по следующим основаниям.

1. В зависимости от юридической силы издаваемых сборников, собраний выделяют следующие виды:

1) официальная инкорпорация – деятельность правотворческого органа (либо по его поручению или санкционированию) по формированию официального сборника, собрания действующих нормативных правовых актов с последующим официальным утверждением или одобрением его; после официального утверждения, одобрения подготовленный сборник, собрание получает статус официального источника опубликования нормативных правовых актов;

2) официозная (полуофициальная) инкорпорация – деятельность по созданию сборников, собраний нормативных правовых актов специально уполномоченными органами по поручению правотворческого органа, без официального утверждения и одобрения последним; результат такой инкорпорации официального статуса не имеет;

3) неофициальная инкорпорация – деятельность государственных и негосударственных организаций, частных лиц, не имеющих специальных полномочий, по созданию сборников, собраний нормативных правовых актов; результат такой инкорпорации не является официальным источником и не может быть использован в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности.

2. В зависимости от характера расположения материала выделяют следующие виды:

1) хронологическая инкорпорация – деятельность по созданию сборников, собраний, нормативные правовые акты в кото-

¹ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 37.

рых располагаются последовательно по датам их принятия; примером могут служить «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации» и т. д.;

2) систематическая (предметная) инкорпорация – деятельность по созданию сборников, собраний, нормативные правовые акты в которых располагаются по отраслям права, их институтам, сферам государственной деятельности.

3. В зависимости от объема охватываемого материала выделяют следующие виды:

1) генеральная (полная) инкорпорация – деятельность по созданию сборников, собраний, которые включают в себя все федеральное законодательство или законодательство субъекта Федерации;

2) частичная инкорпорация – деятельность по созданию сборников, собраний, которые включают в себя нормативные правовые акты по определенным вопросам, сфере государственной деятельности, отрасли, институту и т. д.

Следующим видом систематизации нормативных правовых актов является консолидация.

Консолидация нормативных правовых актов – форма систематизации законодательства путем объединения нормативных правовых актов без изменения их содержания в единый нормативный правовой акт, где каждый из актов теряет свое самостоятельное юридическое значение.

Консолидация считается «компромиссной», переходной формой систематизации, сочетающей в себе черты инкорпорации и кодификации. Следует отметить, что в отличие от инкорпорации консолидация является особым видом правотворческой деятельности, при которой нормативные правовые акты объединяются по признаку их относимости к одному виду деятельности (охрана природы, образование и т. п.). Однако ее результат не меняет содержание правового регулирования, не вносит изменений в действующее законодательство в отличие от кодификации.

Наиболее сложным видом систематизации нормативных правовых актов считается кодификация.

Кодификация нормативных правовых актов – форма систематизации законодательства, при которой правотворческий

орган создает новый, сводный, систематизированный нормативный правовой акт путем глубокой и всесторонней переработки действующего законодательства и внесения в него новых существенных изменений.

Кодификация обладает рядом характерных черт¹, не свойственных иным формам систематизации:

1. В кодификационном акте формулируются нормы, регулирующие наиболее важные, принципиальные вопросы общественной жизни, устанавливающие нормативные основы той или иной отрасли (института) законодательства.

2. Кодифицированный акт регулирует значительную и достаточно обширную сферу отношений.

3. Кодифицированный акт представляет собой сводный акт, упорядоченную совокупность взаимозависимых предписаний.

4. Кодификация предусматривает создание более устойчивых, стабильных норм, рассчитанных на длительный период их действия.

5. Предмет кодификации обычно определяется в зависимости от деления системы законодательства на отрасли и институты.

6. Кодифицированный акт имеет значительный объем, сложную структуру.

Традиционно различают три вида кодификации нормативных правовых актов:

1. Всеобщая кодификация нормативных правовых актов – коренная переработка всего законодательства, в результате которой принимается серия кодифицированных нормативных правовых актов по всем отраслям законодательства.

2. Отраслевая кодификация нормативных правовых актов – переработка нормативных правовых актов определенной отрасли законодательства, в результате которой принимается кодифицированный нормативный правовой акт.

3. Специальная кодификация нормативных правовых актов – переработка нормативных правовых актов определенного правового института, в результате которой принимается кодифицированный нормативный правовой акт.

¹ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации. С. 45–46.

В настоящее время наиболее распространенными результатами кодификации нормативных правовых актов являются:

1) основы законодательства – кодифицированные нормативные правовые акты федерального уровня, содержащие наиболее важные общие нормы по предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов;

2) кодексы – систематизированные комплексные законодательные акты, объединяющие в определенном порядке переработанные нормы права, регулирующие однородную сферу общественных отношений (например: ГК РФ, УК РФ, УИК РФ, СК РФ и т. п.);

3) уставы – кодифицированные нормативные правовые акты, объединяющие нормы, регулирующие деятельность министерств, ведомств, служб в определенной сфере управления (например: устав высшего образовательного учреждения, устав центрального банка, дисциплинарный устав и т. п.);

4) положения – кодифицированные нормативные правовые акты, определяющие юридический статус и порядок деятельности каких-либо субъектов права, регламентирующие полномочия определенных органов, их структуру, функции (например: положения о министерствах, ведомствах, государственных комитетах, о филиалах учреждений и т. д.);

5) правила – кодифицированные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок какого-либо вида деятельности (например, правила дорожного движения).

Контрольные вопросы

1. Какие формы систематизации нормативно-правовых актов Вы знаете? В чем заключаются их отличия?

2. Раскройте процесс инкорпорации нормативных правовых актов.

3. Определите разницу между консолидацией нормативных правовых актов и кодификацией.

4. Назовите отличительные черты кодификации.

Глава 3. Проблемы и перспективы развития законодательства Российской Федерации

Развитие российского законодательства напрямую связано с процессами, происходящими в обществе. Реформы, (политические, экономические, социальные и культурные), происходящие в государстве, не могли не сказаться на состоянии законодательства.

Сегодняшнее законодательство, пережив процессы кардинального реформирования от советского законодательства к постсоветскому, вошло в стадию относительной стабилизации. «Нынешний этап характеризуется тем, что в целом построение российской правовой системы на основе постсоциалистической модели конституции завершено. Базовые отрасли права и законодательства оснащены кодифицированными актами. Преодолены причины экстенсивного законотворчества, перед законодателями уже не стоит задача принятия новых законов с целью замены актов, сопровождавших прежние экономические и социальные уклады»¹. Однако это не означает затишье в правотворческом процессе. Наоборот, сегодня процесс развития законодательства идет достаточно активно. Законодательство постоянно обновляется за счет принятия новых нормативных правовых актов и внесения изменений в уже действующие. При этом подчас создается впечатление о бесконечности данного процесса.

Причины этого обусловлены как внешними, так и внутренними проблемами.

Во-первых, это интенсивно меняющиеся общественные отношения, а вместе с ними и отрасли законодательства. При этом происходит изменение уже существующих и возникновение новых отраслей законодательства. По сути, эти процессы в полной мере повторяют процесс изменения системы права, причем в более упрощенной форме. Поток приращения новых отраслей законодательства идет быстрее из-за не столь жесткой критериальной обособленности. Критерий деления отраслей законодательства только один – предмет правового регулирования, позволяющий формировать отрасль законодательства при обособлении новой

¹ Концепция развития российского законодательства. М.: Эксмо, 2010. С. 17.

сферы общественных отношений, вызывающих необходимость их правовой регламентации. Примерами могут служить такие отрасли законодательства, как ситуационное законодательство, миграционное законодательство и др.

Во-вторых, стратегическое планирование. Примером можно считать Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.¹ Данная стратегия устанавливает цели государственной политики на ближайшие годы и, по сути, формулирует основные направления развития законодательства во всех основных сферах жизнедеятельности общества, при этом невольно определяя основополагающие отрасли законодательства. Кроме того, в перспективных программах, как правило, определяются не только направления развития законодательства, но и мероприятия по кодификации и иному упорядочению нормативно-правовых актов, подготовке систематизированных изданий.

В-третьих, масштабность развития законодательства. Территориальное пространство в Российской Федерации огромно, и управление в нем осуществляется с помощью двухуровневой системы законодательства: федеральной и региональной, каждая из которых стремительно развивается. Только федерального законодательства сегодня недостаточно, чтобы отразить все особенности и обеспечить потребности регионов. По сути, федеральное и региональное законодательство – это два больших соподчиненных массива, составляющих единое целое законодательное пространство. С одной стороны, федеральное законодательство определяет целевые установки развития законодательства, с другой – региональное законодательство конкретизирует систему законодательства и делает ее применимой в конкретном регионе с учетом его специфики. Следует отметить, что за последние двадцать лет изменилось и направление развития законодательства. Первоначально законодательство развивалось по пути децентрализации, затем возобладала тенденция к централизации и к более интенсивному развитию федерального законодательства. В последние годы заметно стремление к обеспечению равновесия федерального и регионального законодательства на основе принци-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 01 июля 2014 г.). Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

пов subsidiарности в правовом регулировании общественных отношений¹. Данный факт в принципе объясним: общество, устав от централизации власти, отказавшись от советского прошлого, пошло по пути децентрализации, однако опережающее региональное развитие вызвало необходимость возврата к центральному управлению.

В-четвертых, ресурсная необеспеченность. Для реализации любого нормативно-правового акта необходимо его материальное, финансовое, кадровое, информационное и иное обеспечение. Принимая закон, законодатели, как правило, идеализируют условия, в которых он будет действовать, или не задумываются о них. В частности, очень многие принятые законы сталкиваются с проблемами финансирования: «сколько будет стоить эта норма государству и имеются ли в бюджете необходимые средства для ее реализации. ... Пример ... принятый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Он шел через Государственную Думу как чисто незатратный закон, как закон, который не стоит государству ни копейки. Но на самом деле... он влечет за собой миллиардные затраты в самых различных областях, просто посчитать эти затраты очень трудно. Поэтому депутаты закрыли на это глаза и решили считать этот закон незатратным»². И даже если закон получает финансовое обеспечение, то отсутствие целостной системы ресурсов, например квалифицированных кадров, может свести на нет все начинания и идеи законодателя.

В-пятых, неэффективность действующих нормативных правовых актов. Эффективный – это «приводящий к нужным результатам, действенный»³, т. е. способный совершать действия⁴, приводящие к необходимым результатам. Таким образом, говоря об эффективности, мы сопоставляем цель и результат.

Эффективность нормативных правовых актов будет напрямую зависеть от эффективности правотворчества и эффективно-

¹ См.: Институты конституционного права / под ред. Л.В. Андриченко и А.Е. Постникова. М., 2011.

² Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективности их принятия: материалы Международного семинара (16–17 дек. 2012 г.). Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

³ Крысин Л.П. Иллюстрированный толковый словарь иностранных слов. М., 2010. С. 858.

⁴ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 53000 слов. М., 2003. С. 154.

сти реализации норм права, при этом сбой одной из составляющих может повлечь за собой как частичное достижение результата, так и полное отсутствие такового. Качество, законность, научная обоснованность, системность и своевременность принятия (изменения либо отмены) нормативных правовых актов – факторы, обеспечивающие эффективность правотворчества любого уровня. К сожалению, именно они в большей степени страдают от так называемого человеческого фактора – от невнимательности до халатности. Сегодня практически любой принятый закон обрывает массой поправок, что указывает на его первоначальную недоработанность. Так, например, Федеральный закон «Об образовании», принятый в декабре 2012 г., за 3 неполных года 21 раз подвергнулся редактированию. В результате изменениям подверглась масса подзаконных нормативных правовых актов, и говорить об эффективности закона сегодня практически невозможно. Кроме того, сегодня мы наблюдаем негативный эффект от нормативного закрепления единого государственного экзамена. С каждым годом уровень результатов ЕГЭ растет, а уровень образования выпускников школы падает. «Ориентация школьного образования на ЕГЭ, сокращение времени школьников на чтение литературы... приводят к тому, что студенты не умеют излагать свои мысли логически, последовательно, правильным литературным языком»¹, а это первостепенно для высокоразвитого общества.

Однако даже эффективное правотворчество не всегда заканчивается эффективностью норм права. Очень сложно определить, что зависит от самой нормы права, а что от элементов процесса реализации норм права. Кроме того, оценка эффективности реализации норм права имеет достаточно долгий временной промежуток, подчас даже через несколько лет можно только делать прогнозы, но нельзя судить об эффективности принятой нормы. «Эффективность надо изучать на достаточно большом временном промежутке, отслеживать прямые и косвенные последствия, которые тоже могут быть очень разными у разных законов. То есть сама проблема оценки законов, оценки их эффективности сегодня стала чрезвычайно сложной в силу изменения самой обществен-

¹ Казакова В.А. Методика преподавания уголовно-правовых дисциплин // Юридическое образование и наука. 2012. № 4. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

ной жизни и тех правовых инструментов, которые используются для регулирования и упорядочения общественной жизни»¹.

Кроме того, реализация нормы права напрямую зависит от уровня правосознания и правовой культуры общества. «Правовая культура определяет модель правокультурной личности, а именно: а) фактическое правовое и правозначимое поведение личности; б) ее отношение к праву, другим правовым явлениям, осознание социальной значимости права и правопорядка, признание уважительного отношения к правам другого человека; в) привычку к правомерному поведению; г) гражданско-правовую активность»². Реализация права может осуществляться гражданами непосредственно и через особую форму – применение права. В первом случае реализация права будет зависеть от уровня правосознания граждан и осуществляться в форме соблюдения, исполнения или использования. Именно уровень правосознания граждан определяет степень правовой активности общества и влияет на состояние законности в обществе. При применении права значение имеет уровень правосознания должностных лиц, наделенных законом правом осуществлять правоприменительную деятельность. Именно от уровня их правосознания зависит качество выносимых правоприменительных актов. А любая из форм деформации правосознания, будь то идеализм, инфантилизм и т. п., искажая истинное состояние дела и правомерность принимаемого решения, влечет за собой негативные последствия для лица, в отношении которого состоялось применение права.

Совокупность указанных проблем требует от законодателя постоянного мониторинга законодательного массива. Под правовым мониторингом понимают «методически обоснованную комплексную систематическую деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей

¹ Исаков В.Б. Указ. соч.

² Теория государства и права: учеб. / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 452.

совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности»¹.

Правовой мониторинг позволяет выявить недостатки действующего законодательства, провести его оценку, определить необходимость систематизации и подготовить предложения по совершенствованию законодательства. Правовой мониторинг – это один из инструментов правового прогнозирования и систематизации законодательства. Следует отметить, что «юридический прогноз не является "вещью в себе". Предмет прогнозирования связан со смежными секторами правового поля, взаимосвязь с которыми должна учитываться при составлении прогноза. Еще более важна связь с социальными, политическими и экономическими факторами, нередко прогноз законодательства является составной частью общественно-политического планирования или прогнозирования, при этом общественно-политические цели являются определяющими»².

Юридическое прогнозирование включает в себя следующие элементы: «объективную оценку существующего уровня правового регулирования... использование прогнозной информации для выявления позитивных и негативных тенденций правового регулирования; определение корреляции между социально-тематическими и правовыми целями; определение свойств будущего правового состояния; проектирование модельных правовых средств, используемых поэтапно для достижения тактических и стратегических целей; предвидение рисков и реальных отклонений от правовых моделей и регуляторов; выбор оптимального варианта правовых решений зависит от обоснованности критериев их оценки»³. Качественное правовое прогнозирование позволит сформировать эффективное законодательство. Поэтому правовое прогнозирование должно стать обязательным элементом право-творческого процесса и систематизации законодательства.

¹ Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М.: Междунар. юрид. ин-т, 2010. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

² Радченко В.И. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм / В.И. Радченко, О.А. Иванюк, И.В. Плюгина, А.М. Цирин, Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. 2008. № 8. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

³ Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

Помимо включения правового прогнозирования в процессы формирования действенного законодательства необходимо провести его оптимизацию. В литературе давно предлагают два пути оптимизации законодательства: создание Свода законов, путем систематизации и принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах». Однако ни один из этих проектов до сих пор не осуществлен.

Вопрос о создании единого Свода законов Российской Федерации был актуализирован в 1995 г., в связи с принятием Указа Президента РФ от 6 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации». Главная задача, которую должно было решить издание Свода законов Российской Федерации, – наведение порядка в законодательстве, устранение его пробельности и противоречивости, его систематизация, обеспечение его стабильности, формирование упорядоченного действующего правового массива.

Однако, несмотря на достаточно однозначную позицию власти, работа по формированию Свода законов так и не была проведена. Процесс создания единого Свода законов застопорился, по сути, на подготовительном этапе – выборке всех действующих федеральных законов и других нормативных правовых актов, подлежащих рассмотрению для включения в Свод законов. Наше законодательство, как оказалось, не было готово к проведению всеобщей кодификации. «Предварительно нужно накопить достаточное количество законодательных актов, которые регулировали бы максимально широкий круг общественных отношений. Кроме того, этот массив нужно определенным образом классифицировать, подвергнуть необходимой обработке, отсекая ненужные акты, не прошедшие проверку практикой, провести кодификацию документов, внести в них нужные изменения и дополнения, устранить пробелы»¹. А в 90-х гг. XX в. еще не был завершен процесс перехода от советского законодательства к постсоветскому, не были приняты новые кодификационные акты, регулирующие наиболее значимые общественные отношения, не был завершен процесс обновления законодательства.

¹ Бондарев А.К. Снова о своде законов Российской Федерации // Законодательство. 2001. № 12. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/5112130/> (дата обращения: 10.11.2015).

Следует отметить, что по истечении 20 лет вопрос о создании Свода законов все еще актуален, при этом проблем с его созданием немало. Данная работа требует постоянного правового мониторинга законодательства, проведения отраслевой кодификации, стабилизации законодательства. Процесс создания единого Свода законов трудоемок, но необходим, так как работы по его подготовке помогут привести весь законодательный массив в единую функциональную систему.

Что касается Федерального закона «О нормативных правовых актах», то его проект был разработан в институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Цель его создания – «охватить весь "цикл жизни" нормативного правового акта»¹. В отличие от других законопроектов проект закона «О нормативных правовых актах» содержит всю информацию о нормативном правовом акте, от процесса создания до его реализации. «Кроме того... акцент делается на международно-правовых актах в правовой системе Российской Федерации и использовании информационных технологий в правотворчестве»². Ценность проекта – законодательное упорядочение представления о нормативном правовом акте, его иерархической системе, особенностях принятия и действия. Принятие данного закона позволит упорядочить правотворческую деятельность всех органов власти, провести унификацию принимаемых нормативных правовых актов, улучшить их взаимодействие, четко определить их правовой статус.

Контрольные вопросы

1. Назовите причины интенсивного разрастания законодательства и обоснуйте их.
2. Какова роль создания Свода законов в обеспечении единства законодательства Российской Федерации?

¹ Рафалюк Е.Е. Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 121–125. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

² Там же.

3. В связи с чем в юридической литературе предлагается принять Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»?

4. Сравните проекты Свода законов Российской Федерации, подготовленные Институтом государства и права РАН и Институтом законодательства и сравнительного правоведения.

5. Проанализируйте проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», подготовленный в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, и обоснуйте его значение.

Заключение

В заключении полагаем возможным предложить следующие выводы.

1. Законодательство – системное образование, взаимодействие элементов которого основано на генетических, функциональных и структурных связях.

2. Следует выделить узкое и широкое понимание термина «законодательство». С позиции сторонников узкого подхода законодательство – система законов. С точки зрения сторонников широкого подхода, законодательство – система юридических источников (форм) права или система нормативных правовых актов.

3. Анализ различных подходов к пониманию термина «законодательство» позволяет утверждать, что «широкое» и «узкое» понимание законодательства не могут применяться в равной степени. В процессе нормотворчества уместно применение узкого толкования данного понятия, поскольку законодательные и подзаконные акты имеют разную правовую силу, хотя на практике подзаконное регулирование зачастую конкретизирует механизм действия того или иного закона. Для целей систематизации законодательства более эффективной будет широкая трактовка, позволяющая различать вертикальные и горизонтальные способы группировки нормативных правовых актов на основе иерархического и отраслевого принципов.

4. Система законодательства, как и любое правовое образование, имеет свою структуру, элементами которой являются: статья нормативного правового акта, сам нормативный правовой акт, отрасль законодательства и законодательный массив (комплекс). Все структурные элементы взаимосвязаны, взаимообусловлены друг другом и формируют целостное, единое, сложное, системное, многоотраслевое образование, в основе которого лежат нормативные правовые акты, структурированные по вертикали, горизонтали и сфере распространения.

5. Отраслевое (горизонтальное) построение системы законодательства основано на предмете правового регулирования, который традиционно считают единственным критерием отраслевой структуризации российского законодательства. В соответствии с

ним система законодательства может быть представлена как совокупность отраслей законодательства, часть из которых является формой выражения отраслей права (конституционное право – конституционное законодательство, уголовное право – уголовное законодательство и т. д.), другая формируется из комплексных отраслей законодательства, отражающих нормы различных отраслей права (законодательство об образовании, обороне и т. д.), третья выступает как внешняя форма выражения правовых институтов (налоговое законодательство, таможенное законодательство и т. д.).

6. Основой вертикального построения системы законодательства является разделение нормативных актов в зависимости от их юридической силы. На ее основании система законодательства подразделяется на законы и подзаконные нормативные правовые акты. Юридическая сила определяет не только место закона в системе нормативных правовых актов, она позволяет систематизировать и выстроить в иерархический ряд всю совокупность законов.

7. Построение территориальной (федеративной) системы законодательства определяется федеративной структурой государства и распределением правотворческих полномочий. В соответствии с ними система законодательства может быть представлена как система федерального и регионального законодательства, а также системы нормативных правовых актов органов местного самоуправления и системы локальных нормативных правовых актов.

8. Систематизация законов ведется государственными органами, юридическими службами, отдельными юристами разными способами, среди которых: издание сборников нормативных актов; объединение нескольких нормативно-правовых актов в один укрупненный акт; переработка и дополнение действующих норм права, предполагающие создание новых нормативных актов и т.п. В систематизации нормативных правовых актов различают правотворческий и информационно-правовой аспекты. Систематизация нормативных правовых актов в правотворческом аспекте является способом оптимизации законодательства. Систематизация нормативных правовых актов, связанная с их учетом, ведением контрольного экземпляра, созданием и функционированием

поисковой системы, выдачей справок по законодательству, относится к сфере правовой информатизации.

9. Достижение целей систематизации законодательства возможно при использовании таких форм правовой деятельности, как учет нормативных правовых актов, инкорпорация, консолидация и кодификация законодательства, а также при помощи современных приемов и средств юридической техники.

10. К причинам интенсивного разрастания законодательства и необходимости его постоянного обновления следует отнести интенсивно меняющиеся общественные отношения; стратегическое планирование; масштабность развития законодательства; ресурсную необеспеченность; неэффективность действующих нормативных правовых актов.

11. Проведенный анализ позволяет выделить два пути оптимизации законодательства – это создание Свода законов путем систематизации и принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах».

Литература

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29.06.2015). Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (в ред. от 01.07.2014). Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

4. О нормативных правовых актах Российской Федерации: проект федер. закона. URL: <http://www.ib.ru/law/4295> (дата обращения: 10.11.2015).

Книги

1. Актуальные проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации: сб. материалов науч.-практ. конф. «Байкальские юридические чтения – 2007», Иркутск, 13 сент. 2007 г. / отв. ред. В.В. Игнатенко. Иркутск: Ин-т законодательства и правовой информации Иркутской области, 2007.

2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2.

3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.

4. Теория государства и права: учеб. / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 1999.

5. Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России. Н. Новгород, 2002.

6. Баранов В.М., Чуманов Е.В. Классификация в российском законодательстве. Н. Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2005.
7. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. М.: Юриспруденция, 2000.
8. Вопленко Н.Н. Источники и формы права: учеб. пособие. Волгоград: ВолГУ, 2004.
9. Вопленко Н.Н. Нормы права: лекция. Волгоград, 1997.
10. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: учеб. М.: Эксмо, 2005.
11. Горбань В.С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. М.: Юриспруденция, 2009.
12. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М.: Янус-К, 2000.
13. Давыдова М.Л. Нормативно-правовое предписание: природа, типология, технико-юридическое оформление. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2009.
14. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Науч.-практ. пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000.
15. Законодательство и законодательная деятельность в СССР / отв. ред. П.П. Гуреев, П.И. Седугин. М.: Юрид. лит., 1972.
16. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961.
17. Институты конституционного права / под ред. Л.В. Андриченко и А.Е. Постникова. М., 2011.
18. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учеб. М.: Эксмо, 2007.
19. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М.: Юрид. лит., 1991.
20. Кириллов В.И., Старченко А.А. Логика: учеб. М.: Юристъ, 2002.
21. Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 1999.

22. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Городец, 2004.

23. Крысин Л.П. Иллюстрированный толковый словарь иностранных слов. М., 2010.

24. Кумышева М.К. Российское законодательство: теоретико-правовой и системно-структурный анализ. Ростов-н/Д: РЮИ МВД России, 2000.

25. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002.

26. Лебедев В.А., Анциферова О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации. М.: МГУ, 2005.

27. Лившиц Р.З. Теория права: учеб. М.: БЕК, 1994.

28. Мицкевич А.В. Избранное / сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М.: Ин-т законодат. и сравнит. правоведения при Правит. РФ, 2010.

29. Назаренко Г.В. Общая теория права и государства: курс лекций. Орел, 1995.

30. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Право. М.: Норма, 2007.

31. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород: НВШ МВД РФ, 1993.

32. Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 53000 слов. М., 2003.

33. Парламентское право России: учеб. / под ред. О.Н. Булакова. М.: Эксмо, 2006.

34. Пиголкин А.С. Теория государства и права: учеб. М., 2003.

35. Поленина С.В. Новое в системе законодательства Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 12.

36. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М.: Наука, 1979.

37. Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: курс лекций. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.

38. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под

ред. Н.Н. Черногора. М.: Междунар. юрид. ин-т, 2010. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

39. Проблемы общей теории права и государства: учеб. / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999.

40. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. URL: http://www.izak.ru/system/files/zakonoproekt_o_normativnyh_pravovyh_aktah_0.pdf#1 (дата обращения: 10.11.2015).

41. Протасов В.Н. Теория государства и права. Проблемы теории права и государства. М.: Юрайт-М, 2001.

42. Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекции по общей теории права и теории государства. М., 2010.

43. Рассказов Л.П. Теория государства и права: учеб. М.: РИОР, 2008.

44. Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: ИНФРА-М, 1999.

45. Российское законодательство: проблемы и перспективы / редкол.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский, М.Я. Булошников. М.: БЕК, 1995.

46. Сивицкий В.А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. М.: Формула права, 2007.

47. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М.: Норма, 2010.

48. Синюков В.Н., Григорьев Ф.А. Правовая система: Вопросы правореализации: учеб. пособие. Саратов: СВШ МВД России, 1995.

49. Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В.А. Сивицкий. М.: Изд. дом, 2010.

50. Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.

51. Сорокин В.В. Общее учение о государстве и праве переходного периода. М.: Юрлитинформ, 2010.

52. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: учеб. М.: Проспект, 1996.

53. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997.
54. Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Мордовца, В.Н. Синюкова. М.: ЦОКР МВД России, 2005.
55. Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. М.: Юрайт, 2010.
56. Теория государства и права: учеб. / под ред. Р.А. Ромашова. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005.
57. Теория государства и права: учеб. / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008.
58. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: Методология и теория. СПб.: Изд. С.-Петербур. ун-та, 1991.
59. Тихомиров Ю.А. Действие закона. М.: Известия, 1992.
60. Тихомиров Ю.А. Закон: притязания, стабильность, коллизии // Законодательство России в XXI веке: по материалам науч.-практ. конф. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Москва, 17 окт. 2000 г. М.: Городец-издат, 2002.
61. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учеб.-практ. и справ. пособие. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 1999.
62. Толковый словарь юридических терминов / сост.: А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. М.: Эксмо, 2007.
63. Толстик В.А. Иерархия источников российского права. Н. Новгород: Интелсервис, 2002.
64. Толстик В.А. Иерархия российского и международного права. М.: Юрист, 2001.
65. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права / вступ. ст. Г.Г. Бернадского. СПб.: Лань, 1998.
66. Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002.
67. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 1998.
68. Чашин А.Н. Теория юридической систематизации. М.: Дело и Сервис, 2010.
69. Червонюк В.И. Теория государства и права: учеб. М.: ИНФРА-М, 2007.
70. Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959.

71. Щетинин Б.В. Советское государственное право: курс лекций. М., 1965. Вып. 1.

72. Явич Л.С. Общая теория права / под ред. А.И. Королева. Л.: ЛГУ, 1976.

Статьи

1. Алексеев С.С. Советское право как система: методологические принципы исследования // Советское государство и право. 1974. № 7.

2. Бондарев А.К. Снова о своде законов Российской Федерации // Законодательство. 2001. № 12. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/5112130/> (дата обращения: 10.11.2015).

3. Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективности их принятия: материалы Междун. Семинара, 16–17 декабря 2012 г. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

4. Калинин П.А. Законодательство как системное явление // Вестн. СГАП. 2011. № 3 (79).

5. Казакова В.А. Методика преподавания уголовно-правовых дисциплин // Юрид. образование и наука. 2012. № 4. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

6. Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1967. Вып. 11.

7. Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9.

8. Радченко В.И. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм / В.И. Радченко, О.А. Иванюк, И.В. Плюгина, А.М. Цирин, Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. 2008. № 8. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

9. Рафалюк Е.Е. Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 121–125. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

10. Рубайло Э.А. Локальные акты в системе правовых актов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 72–80. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

11. Сивицкий В.А. Систематизация как сфера применения юридико-технического инструментария // Юрид. техника. 2007. № 1.

12. Сырых В.М. Основные принципы организации правовых явлений как систем органического и суммативного типа // Проблемы совершенствования советского законодательства: тр. ВНИИСЗ. М.: ВНИИСЗ, 1974. Вып. 1.

13. Титова А.А. Еще раз о системе российского законодательства // Вестн. СГАП. 2010. № 4 (74).

14. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16. Доступ из справочной правовой системы Консультант Плюс.

15. Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибуллин А.Г. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5.

16. Толстик В.А. Проблема понимания термина «законодательство» в контексте систематизации нормативных правовых актов // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы): к 175-летию Свода законов Российской империи: материалы Междунар. круглого стола. Ин-т государства и права РАН; Москва, 18–19 янв. 2008 г. под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. Н. Новгород, 2008.

17. Хамнуев Ю.Г. О существующих определениях термина «законодательство» в отечественном правоведении // Сибирский юрид. вестн. 2003. № 1.

18. Хороший Н.Н. Система источников советского права в федеративном государстве // Конституционное законодательство и проблемы государственного управления: межвуз. сб. / под ред. В.Ф. Воловича, А.И. Кима. Томск: ТГУ, 1985.

19. Худойкина Т.В. Законодательные ошибки: на примере законодательной деятельности субъекта Российской Федерации // Законотворческая техника современной России: состояние, про-

блемы, совершенствование: Сб. ст.: в 2 т. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2001. Т. 1.

20. Цалиев А.М. Правовые акты субъектов Российской Федерации – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. № 6.

21. Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5.

Диссертации и авторефераты

1. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

2. Гусев Д.В. Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития российской государственности: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003.

3. Джоусе-Иванина М. Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

4. Забавка В.И. Система требований к законодательству (на примере законодательства Российской Федерации и ее субъектов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

5. Лаптева М.Н. Региональное законодательство о местном самоуправлении: исторический и теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004.

6. Лукашев М.А. Предмет правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006.

7. Мамонтова О.В. Модернизация системы нормативных правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

8. Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

9. Червяков Н.Н. Проблемы совершенствования ведомственного правотворчества (на материалах МВД России): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

10. Шмакова Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Методические материалы, необходимые для изучения темы

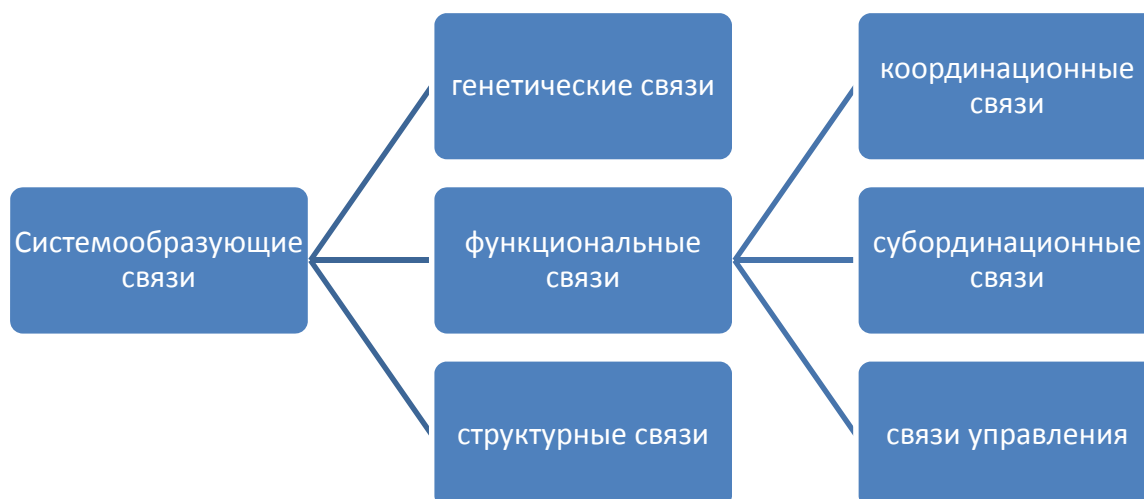
Подходы к пониманию законодательства

№ п/п	Разработчики концепции	Законодательство – это
1	Ромашов Р.А., Толстик В.А. и др.	Совокупность формально-юридических источников права, установленных или признанных государством
2	Зивс С.Л., Вопленко Н.Н., Алексеев С.С., Протасов В.Н., Баранов В.М., Чуманов Е.В., Горбань В.С., Мамонтова О.В., Сердюков А.В., Калинин П.А. и др.	Совокупность издаваемых в государстве законов и подзаконных нормативных правовых актов
3	Бабаев В.К., Поленина С.В., Цалиев А.М. и др.	Совокупность нормативных правовых актов только высших органов государственной власти и управления (Законодательного Собрания, Президента и Правительства – в Российской Федерации)
4	Лившиц Р.З., Щетин Б.В. и др.	Совокупность всех нормативных актов высшего органа законодательной власти
5	Синюков В.Н., Григорьев Ф.А., Венгеров А.Б., Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В., Шмакова Н.С. и др.	Совокупность действующих в стране законов, принятых органами народного представительства или непосредственно самим народом на референдуме
6	Забавка В.И. и др.	Деятельность органа законодательной власти по принятию законов

Различие системы права и системы законодательства

Система права	Система законодательства
состоит из отраслей права, институтов права, норм права	состоит из законодательных массивов, отраслей законодательства, нормативных правовых актов, статей нормативного правового акта
первичным элементом является норма права	первичным элементом является статья нормативного правового акта
носит объективный и первичный характер	носит субъективный и вторичный характер
является внутренней структурой права	является внешней формой права
в основе деления системы права на отрасли лежат предмет и метод правового регулирования	отрасли законодательства выделяются только по предмету правового регулирования
имеет только горизонтальное строение	имеет горизонтальное, вертикальное и территориальное строение

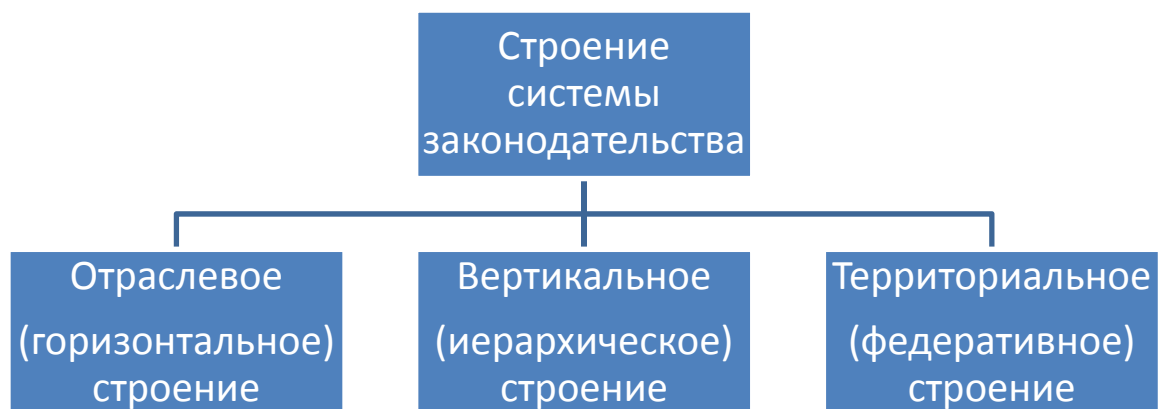
Системообразующие связи законодательства



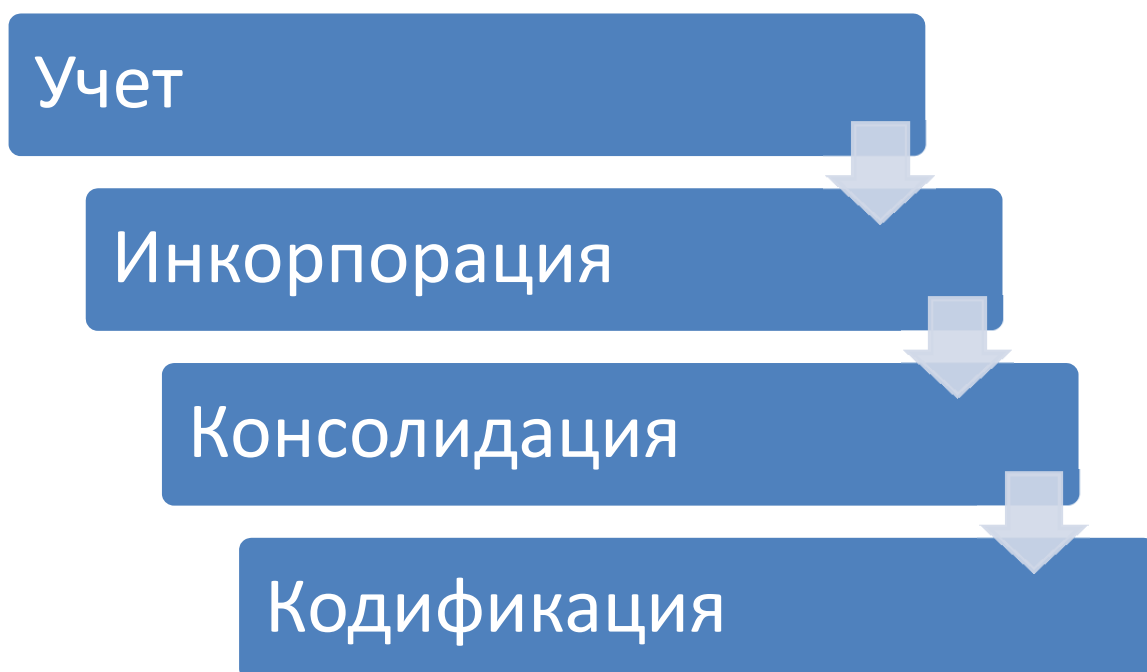
Элементы системы законодательства



Строение системы законодательства



Формы систематизации законодательства



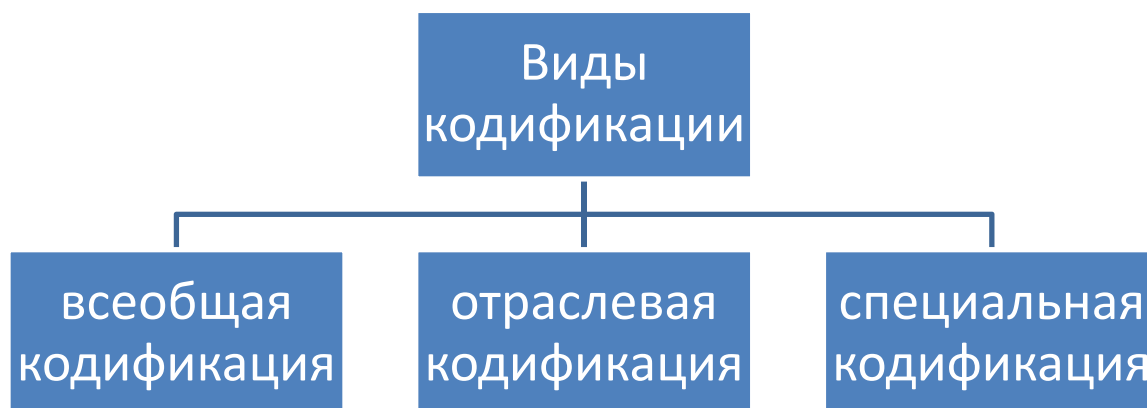
Формы учета



Виды инкорпорации



Виды кодификации



**Проект Свода законов Российской Федерации,
подготовленный Институтом государства и права РАН**

	Введение
I	Конституционное законодательство
II	Общие положения законодательства об исполнительной власти
III	Финансовое законодательство
IV	Гражданское законодательство
V	Жилищное законодательство
VI	Семейное законодательство
VII	Законодательство о труде
VIII	Законодательство о социальном обеспечении
IX	Законодательство о государственном регулировании и управлении хозяйственной деятельностью
X	Законодательство об охране окружающей среды и природопользовании
XI	Законодательство о транспорте
XII	Законодательство о связи
XIII	Законодательство об информации, информатизации и защите информации
XIV	Законодательство о науке, образовании, культуре и средствах массовой информации
XV	Законодательство об охране здоровья народонаселения, физкультуре и спорте
XVI	Законодательство об обороне и воинской службе
XVII	Законодательство о безопасности
XVIII	Таможенное законодательство
XIX	Законодательство об охране общественного порядка
XX	Законодательство об административных правонарушениях
XXI	Уголовное законодательство
XXII	Уголовно-исполнительное законодательство
XXIII	Законодательство о судебной системе, прокуратуре и органах юстиции
XXIV	Законодательство о судопроизводстве
XXV	Законодательство об адвокатуре и нотариате
XXVI	Законодательство о международных и внешнеэкономических отношениях

**Проект Свода законов Российской Федерации,
подготовленный Институтом законодательства
и сравнительного правоведения**

I	Конституция РФ
II	Конституционное законодательство
III	Общие положения административного законодательства
IV	Финансовое законодательство
V	Гражданское законодательство
VI	Жилищное законодательство
VII	Законодательство о государственном регулировании и управлении хозяйственной деятельностью
VIII	Законодательство о транспорте и связи
IX	Законодательство о рациональном природопользовании и охране окружающей среды
X	Законодательство об информации
XI	Законодательство о труде
XII	Законодательство о социальном обеспечении и социальной защите населения
XIII	Законодательство об образовании, науке и культуре
XIV	Законодательство о здравоохранении, физкультуре и спорте
XV	Законодательство об обороне и воинской службе
XVI	Законодательство о государственной безопасности (включая охрану государственных границ)
XVII	Таможенное законодательство
XVIII	Законодательство об охране общественного порядка
XIX	Уголовное законодательство
XX	Уголовно-исполнительное законодательство
XXI	Законодательство о судопроизводстве
XXII	Законодательство об органах и учреждениях юстиции, адвокатуре
XXIII	Законодательство о международных и внешнеэкономических отношениях

Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»¹

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от _____ № ____ -ФЗ

«О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

Принят Государственной Думой _____

Одобен Советом Федерации _____

Опубликован _____

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Цели настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон определяет понятие, виды и формы нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) в Российской Федерации, устанавливает их юридическую силу и соотношение между собой, общий порядок их подготовки, оформления, экспертизы, принятия (издания), опубликования (обнародования), вступления в силу, толкования, учета и систематизации; основы реализации и мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, порядок преодоления и устранения коллизий и пробелов в правовом регулировании, ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов.

Статья 2. Нормативный правовой акт и правотворчество

1. Нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение.

Правовой акт или его часть, вносящий изменения в нормативный правовой акт, а также прекращающий его действие, принятый в порядке выполнения контрольных (надзорных) функций, не является нормативным правовым актом.

¹ О нормативных правовых актах Российской Федерации: проект федерального закона. URL: <http://www.ib.ru/law/4295>.

Локальный нормативный акт, в том числе содержащий нормы права, не является нормативным правовым актом в смысле настоящего Федерального закона.

2. Правотворчество – официальная деятельность государственных органов по разработке и принятию нормативных правовых актов.

Правотворчество в Российской Федерации осуществляется на принципах конституционности, законности, научности, демократизма, социальной справедливости, планирования, прогнозирования, эффективности, системности, ресурсной обеспеченности.

Статья 3. Правовая основа правотворчества в Российской Федерации

1. Правотворчество в Российской Федерации регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, иными муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Положения настоящего Федерального закона применяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом особенностей, установленных федеральными конституционными законами, принятыми в соответствии с ними федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

3. Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, муниципальные нормативные правовые акты в сфере правотворчества принимаются по вопросам, не урегулированным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В случае принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации по этим вопросам нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, муниципальный нормативный правовой акт приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

4. Если конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусматриваются особенности правотворче-

ства в субъектах Российской Федерации, положения настоящего Федерального закона, других федеральных законов применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

5. Регулирование законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации вопросов правотворчества в муниципальных образованиях допускается только в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Статья 4. Субъекты правотворчества

1. Правомочие по принятию (изданию) нормативных правовых актов в Российской Федерации имеют:

граждане Российской Федерации;

органы государственной власти Российской Федерации, должностные лица Российской Федерации;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица субъектов Российской Федерации;

органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

2. Граждане Российской Федерации принимают нормативные правовые акты непосредственно на референдуме Российской Федерации, а также на референдуме субъекта Российской Федерации и местном референдуме, в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации участвуют в разработке, принятии (издании) нормативных правовых актов в порядке, установленном законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами.

Иностранные граждане обладают правом на участие в принятии (издании) нормативных правовых актов в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

3. Государственные органы Российской Федерации, государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, их должностные лица (правотворческие органы) принимают (издают) нормативные правовые акты в пределах их компетенции.

Нормативный правовой акт может быть принят (издан) совместно несколькими правотворческими органами, а также одним из этих органов по согласованию с другими.

4. Организации, созданные в соответствии с федеральными законами в организационно-правовой форме государственного учреждения или государственной корпорации вправе принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Глава 2. Система нормативных правовых актов

Статья 5. Понятие системы нормативных правовых актов

Система нормативных правовых актов – совокупность нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) и реализуемых в Российской Федерации, связанных отношениями соподчиненности и координации.

Система нормативных правовых актов в Российской Федерации строится на основе их различия по видам и форме, а также с учетом различных уровней государственной власти и организации местного самоуправления.

Совокупность нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов образуют систему нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Статья 6. Виды и формы нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Законы регулируют наиболее значимые общественные отношения.

Законы в Российской Федерации – федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации – принимаются гражданами Российской Федерации соответственно на референдуме Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Форма законов в Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

Подзаконные нормативные правовые акты принимаются (издаются) на основании и во исполнение законов и не могут им противоречить.

Формы подзаконных нормативных правовых актов определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, иными норма-

тивными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты подразделяются на основные, производные, вспомогательные и дополнительные.

Основным является нормативный правовой акт, имеющий самостоятельное значение по отношению к другим нормативным правовым актам, а также нормативный правовой акт, которым утверждается другой нормативный правовой акт, либо нормативный правовой акт, в который вносятся изменения, отменяется или разъясняется другим нормативным правовым актом.

Нормативные правовые акты, утверждаемые другими нормативными правовыми актами, являются производными нормативными правовыми актами.

Производные нормативные правовые акты принимаются (издаются) в форме правил, порядков, положений, инструкций, регламентов, а также в иной форме, установленной федеральными законами.

В форме правил принимаются (издаются) нормативные правовые акты, определяющие требования к осуществлению какой-либо деятельности (совершению каких-либо действий).

В форме порядков принимаются (издаются) нормативные правовые акты, определяющие последовательность организации и осуществления какой-либо деятельности (совершения каких-либо действий).

В форме положений принимаются (издаются) нормативные правовые акты, определяющие статус каких-либо государственных органов, органов местного самоуправления, их структурных подразделений.

В форме инструкций принимаются (издаются) нормативные правовые акты, конкретизирующие вопросы применения нормативных правовых актов.

В форме регламентов принимаются нормативные правовые акты, определяющие порядок деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, их структурных подразделений.

Основной и производный нормативные правовые акты представляют собой единый нормативный правовой акт.

Нормативный правовой акт, изменяющий, отменяющий или разъясняющий другой нормативный правовой акт, является вспомогательным нормативным правовым актом.

Нормативный правовой акт, принятый (изданный) с целью конкретизации положений или установления порядка реализации основного нормативного правового акта, является дополнительным нормативным правовым актом.

3. Нормативные правовые акты подразделяются на общие и специальные.

Общие нормативные правовые акты распространяют свое действие на всех лиц, а специальные нормативные правовые акты – на определенную категорию лиц.

Статья 7. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Нормативными правовыми актами Российской Федерации являются:
Конституция Российской Федерации;
законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации;
федеральные конституционные законы;
федеральные законы;
нормативные правовые акты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
нормативные правовые акты Президента Российской Федерации;
нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации;
нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
нормативные правовые акты иных государственных органов Российской Федерации, их должностных лиц.

2. Нормативные правовые акты Российской Федерации принимаются (издаются) по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

Федеральные законы могут приниматься в форме кодексов, уставов и технических регламентов.

В форме кодексов принимаются федеральные законы, содержащие все правовые нормы или большую часть правовых норм, регулирующих определенную сферу (отрасль) общественных отношений.

В форме уставов принимаются федеральные законы, регулирующие деятельность организаций в определенной сфере общественных отношений.

В форме технических регламентов принимаются федеральные законы, устанавливающие обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования в порядке, установленном федеральным законом.

Совокупность федеральных законов составляет федеральное законодательство.

4. Основные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации издаются в форме указов. Указы Президента Российской Федерации о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях подлежат утверждению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами.

5. Основные нормативные правовые акты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принимаются в форме постановлений.

6. Основные нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации издаются в форме постановлений. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

7. Основные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в форме постановлений и приказов. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

8. Нормативные правовые акты иных государственных органов Российской Федерации и организаций, их должностных лиц издаются в форме, установленной федеральными законами.

Статья 8. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

1. Нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации являются:

конституция (устав) субъекта Российской Федерации;

законы субъекта Российской Федерации;

нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

нормативные правовые акты иных государственных органов субъекта Российской Федерации и должностных лиц субъекта Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации принимаются (издаются) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Конституцией (уставом) субъекта может быть предусмотрено принятие законов субъекта Российской Федерации также в форме законов субъекта Российской Федерации о поправке к конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и конституционного (уставного) закона субъекта Российской Федерации.

Совокупность законов субъектов Российской Федерации составляет законодательство субъектов Российской Федерации.

4. Основные нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимаются в форме постановлений.

5. Основные нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издаются в форме указов (постановлений). Основные нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации.

6. Основные нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации издаются в форме постановлений. Нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, указов (постановлений) и распоряжений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

7. Основные нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации издаются в форме постановлений и приказов. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, указов, постановлений и распоряжений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), нормативных правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 9. Муниципальные нормативные правовые акты

1. Муниципальными нормативными правовыми актами являются:
устав муниципального образования;
нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования;
нормативные правовые акты главы муниципального образования;
нормативные правовые акты местной администрации;
нормативные правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

2. Муниципальные нормативные правовые акты принимаются (издаются) по вопросам местного значения и являются обязательными для исполнения на территории муниципального образования.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты могут приниматься (издаваться) на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

3. На местном референдуме (сходе граждан) основные нормативные правовые акты принимаются в форме решений.

4. Основные нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования принимаются в форме решений.

5. Основные нормативные правовые акты главы муниципального образования и основные нормативные правовые акты главы местной администрации (в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования) принимаются в форме постановлений.

6. Основными нормативными правовыми актами других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления являются приказы.

Статья 10. Иерархия нормативных правовых актов

1. Иерархия нормативных правовых актов в Российской Федерации основывается на их юридической силе, а также их соподчиненности по отношению к иным нормативным правовым актам.

2. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

3. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые (издаваемые) в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

4. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

5. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не должны противоречить федеральным законам.

Указы Президента Российской Федерации, восполняющие пробелы в сфере регулирования федеральными законами, не обладают юридической силой федерального закона и действуют до принятия соответствующих федеральных законов.

В случае издания Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в сфере регулирования федеральными законами, Президент Российской Федерации в месячный срок вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы соответствующие проекты федеральных законов. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации рассматривает такие законопроекты в первоочередном порядке.

6. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам и указам Президента Российской Федерации.

Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

7. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти не могут противоречить федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе отменять нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

8. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации и законы субъекта Российской Федерации, принятые на референдуме субъекта Российской Федерации, являются актами высшей юридической силы в системе нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, имеют прямое действие и применяются на всей территории субъекта Российской Федерации.

9. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по

предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принятым (изданным) вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

10. Законы субъекта Российской Федерации, иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации не могут противоречить конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

11. Нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам и законам субъекта Российской Федерации.

12. Нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не могут противоречить федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации.

13. Нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, правовым актам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Президент Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

14. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, правовым актам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

15. Муниципальные нормативные правовые акты не должны противоречить федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

16. Устав муниципального образования и оформленные в виде нормативных правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных нормативных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные нормативные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Нормативные правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования, не должны противоречить нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

17. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации принятие (издание) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается.

18. Запрещается предусматривать в нормативном правовом акте положения о верховенстве в отношении иных нормативных правовых актов, принятых (изданных) тем же правотворческим органом в той же форме. Такие правовые нормы не имеют юридической силы.

19. Юридическая сила производного и вспомогательного нормативного правового акта соответствует юридической силе основного нормативного правового акта.

20. Законы и иные нормативные правовые акты, принятые (изданные) правотворческими органами бывшего Союза ССР, РСФСР, иными правотворческими органами, прекратившими впоследствии свое существование, применяются на территории Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, до принятия (издания) соответствующих законов и иных нормативных правовых актов.

Глава 3. Использование норм международного права в системе нормативных правовых актов в Российской Федерации

Статья 11. Нормативные правовые акты, направленные на выполнение международных обязательств Российской Федерации

В случаях, когда для выполнения международных обязательств Российской Федерации требуется имплементация норм международного права, вступивших в силу в Российской Федерации, правотворческими органами Российской Федерации принимаются (издаются) соответствующие нормативные правовые акты.

Статья 12. Основания принятия (издания) нормативных правовых актов с целью выполнения международных обязательств Российской Федерации

Нормативные правовые акты, направленные на выполнение международных обязательств, предусмотренных международными правовыми актами, принимаются (издаются) в случаях, если:

предметом международных правовых актов являются вопросы, относящиеся к сфере правового регулирования, но неурегулированные нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо нормативные правовые акты Российской Федерации противоречат указанным международным правовым актам;

выполнение международных обязательств, принятых в соответствии с международными правовыми актами, невозможно без принятия (издания) соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации;

в соответствии с международным договором Российской Федерации требуется принятие (издание) соответствующего нормативного правового акта Российской Федерации.

Глава 4. Планирование подготовки нормативных правовых актов

Статья 13. Цели планирования подготовки нормативных правовых актов

В целях создания единой и непротиворечивой системы нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, обеспечения гласности в правотворческой деятельности, совершенствования процесса подготовки нормативных правовых актов, координации деятельности правотворческих органов применяется текущее и перспективное планирование.

Статья 14. Принятие и опубликование (обнародование) планов подготовки нормативных правовых актов

1. Текущие планы подготовки нормативных правовых актов принимаются правотворческими органами сроком до двух лет.

2. Перспективные планы подготовки нормативных правовых актов принимаются правотворческими органами сроком на три года и более.

3. Планы подготовки нормативных правовых актов подлежат размещению в сети Интернет в установленном порядке, за исключением содержащихся в них сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Статья 15. Содержание планов подготовки нормативных правовых актов

1. В планах подготовки нормативных правовых актов указываются наименования и виды нормативных правовых актов, а также органы, ответственные за подготовку проектов нормативных правовых актов и сроки их подготовки.

2. В перспективных планах подготовки нормативных правовых актов могут определяться направления развития законодательства, мероприятия по кодификации, систематизации и иному упорядочению нормативных правовых актов.

3. Принятие и утверждение планов подготовки нормативных правовых актов не исключают подготовку и внесение нормативных правовых актов, не включенных в указанные планы.

Глава 5. Порядок подготовки проекта нормативного правового акта

Статья 16. Подготовка проекта нормативного правового акта

Подготовка проекта нормативного правового акта, как правило, должна включать:

рассмотрение правотворческого предложения и принятие решения по подготовке проекта нормативного правового акта;

организационно-техническое и финансовое обеспечение его подготовки;

сбор необходимых материалов и информации;

подготовку концепции проекта;

составление текста проекта;

общественное обсуждение;

согласование проекта;

проведение правовой и иных необходимых экспертиз.

Статья 17. Предложение о подготовке проекта нормативного правового акта

1. Органы, должностные лица, организации и граждане вправе вносить в соответствующий правотворческий орган предложения о подготовке нормативных правовых актов.

2. Письменное предложение о подготовке нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению руководителем правотворческого органа в тридцатидневный срок с момента получения предложения, по итогам которого выносится решение.

3. Письменное предложение о подготовке нормативного правового акта должно содержать:

вид нормативного правового акта, предлагаемого к подготовке;

обоснование необходимости принятия (издания) данного нормативного правового акта.

4. По итогам рассмотрения предложения о подготовке нормативного правового акта правотворческий орган принимает одно из следующих решений:

о подготовке проекта предлагаемого нормативного правового акта;

о нецелесообразности подготовки соответствующего нормативного акта с мотивированным обоснованием;

об учете предложения в подготовке проекта иного нормативного правового акта.

Статья 18. Организация подготовки проекта нормативного правового акта

1. Правотворческий орган может осуществлять подготовку проекта нормативного правового акта самостоятельно либо поручить иному органу, а также в установленном порядке привлечь к подготовке проекта другие органы, научные и иные организации, соответствующих специалистов из данных органов и организаций, поручить специально создаваемым для этого комиссиям или рабочим группам.

2. Правотворческий орган вправе поручать подготовку альтернативных проектов нормативного правового акта нескольким органам, организациям или заключать с ними договоры, а также объявлять конкурсы на лучший проект.

3. Подзаконные нормативные правовые акты нескольких правотворческих органов разрабатываются ими совместно.

4. При подготовке проекта нормативного правового акта Российской Федерации или нормативного правового акта субъекта Российской Федерации является обязательным участие юридической службы правотворческого органа или юриста в порядке и формах, установленных правотворческим органом.

Статья 19. Подготовка проектов основного и дополнительных нормативных правовых актов

Проекты основного нормативного правового акта и дополнительных нормативных правовых актов подготавливаются одновременно, а при невозможности этого, в основном проекте нормативного правового акта или в проекте акта о его введении в действие предусматривается поручение правотворческим органам о подготовке и принятии (издании) таких актов в установленный срок.

Статья 20. Финансирование подготовки проектов нормативных правовых актов

1. Для подготовки проекта нормативного правового акта могут быть предусмотрены соответствующие бюджетные средства и внебюджетные источники финансирования.

2. Подготовка проектов нормативных правовых актов за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования организациями и гражданами осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Статья 21. Информационная основа проекта нормативного правового акта

Подготовка проектов нормативных правовых актов организуется правотворческими органами на основе сбора информации, проведения расчетов, социологических исследований, оценки вариантов решения и выбора наилучшего из них.

При подготовке нормативных правовых актов правотворческий орган: изучает и учитывает практику применения законодательства по теме проекта, выявляет общественную потребность в правовом регулировании, причины и условия, влияющие на эффективность законодательства;

обобщает и использует предложения иных органов, организаций и граждан, рекомендации научных организаций, ученых и специалистов, данные других средств выявления общественного мнения;

учитывает опыт правового регулирования в других государствах.

Статья 22. Концепция проекта нормативного правового акта

1. В начале работы над проектом нормативного правового акта правотворческий орган, как правило, подготавливает его концепцию.

2. В концепции проекта нормативного правового акта дается характеристика предмета и цели нормативного правового акта, излагаются его основные положения, анализируются предполагаемые последствия применения нормативного правового акта, приводится примерная структура нормативного правового акта.

3. В случаях, установленных законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, подготовка концепции проекта нормативного правового акта является обязательной.

Статья 23. Составление текста нормативного правового акта

Проект нормативного правового акта составляется по правилам, установленным главой 6 настоящего Федерального закона.

Статья 24. Общественное обсуждение проекта нормативного правового акта

1. Проекты нормативных правовых актов подлежат размещению на специализированных официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проведения их общественного обсуждения.

2. По решению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов могут быть в установленном порядке вынесены на общественное обсуждение, а проекты законов субъекта Российской Федерации – по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. При подготовке проектов нормативных правовых актов право творческими органами могут проводиться публичные слушания по данным проектам с привлечением заинтересованных органов, организаций и граждан. Предложения и замечания по итогам публичных слушаний учитываются при доработке проектов нормативных правовых актов.

Статья 25. Согласование проекта нормативного правового акта

1. Проект нормативного правового акта до его внесения (представления) в правотворческий орган подлежит согласованию с заинтересованными органами и организациями, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Согласование проекта нормативного правового акта проводится одним из следующих способов:

выражения в письменной форме согласия либо несогласия органа (организации) с соответствующим проектом нормативного правового акта с обоснованием имеющихся замечаний и предложений;

визирования, при котором руководитель (заместитель руководителя) органа (организации) визирует проект нормативного правового акта (при наличии по нему замечаний и предложений – с их обоснованием и приложением предлагаемой редакции проекта нормативного акта или его отдельных положений).

3. Согласование проекта нормативного правового акта производится в тридцатидневный срок со дня получения в установленном порядке проекта, если иные сроки не предусмотрены законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

4. В случае непредставления в установленный частью 3 настоящей статьи срок информации о согласовании или отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления проект нормативного правового акта считается согласованным.

5. По полученным замечаниям и предложениям проект нормативного правового акта по усмотрению разработчика может быть доработан с составлением справки о принятых и отклоненных замечаниях, мотивах отклонения замечаний.

Статья 26. Экспертиза проекта нормативного правового акта

Проект нормативного правового акта подлежит правовой и иной экспертизе в соответствии с главой 7 настоящего Федерального закона.

Глава 6. Оформление нормативных правовых актов. Правила юридической техники

Статья 27. Язык нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые акты излагаются на русском языке – государственном языке Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты республик – субъектов Российской Федерации наряду с изложением на государственном языке Российской Федерации могут излагаться на государственных языках республик.

3. Нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, муниципальных нормативные правовые акты официально наряду с изложением на государственном языке Российской Федерации могут излагаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Статья 28. Реквизиты нормативных правовых актов

Нормативные правовые акты содержат следующие обязательные реквизиты:

форма нормативного правового акта;

наименование органа, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт;

наименование, отражающее предмет правового регулирования нормативного правового акта;

дату, место принятия (издания) нормативного правового акта и его регистрационный номер;

подписи лиц, официально уполномоченных подписывать соответствующие нормативные правовые акты.

Статья 29. Структура нормативных правовых актов

1. В случаях, когда необходимо разъяснить цели и мотивы принятия (издания) нормативного правового акта, основные задачи, которые перед ним стоят, нормативный правовой акт может иметь вступительную часть – преамбулу. Правовые нормы в преамбулу не включаются.

2. В федеральных конституционных законах, федеральных законах нормативные предписания объединяются в статьи. Статьи федеральных конституционных законов, федеральных законов могут подразделяться на абзацы, именуемые частями. В частях статей могут содержаться пункты и подпункты.

3. В иных нормативных правовых актах нормативные предписания излагаются в виде пунктов. Пункты могут подразделяться на подпункты, абзацы.

4. Таблицы, графики, карты, схемы, рисунки и иные документы оформляются в виде приложений к нормативному правовому акту. При этом соответствующие положения нормативного правового акта должны иметь ссылки на эти приложения. В приложении указывается, к какому нормативному правовому акту оно прилагается.

5. Близкие по содержанию статьи значительных по объему нормативных правовых актов могут объединяться в главы. В необходимых случаях главы могут объединяться в разделы. Разделы и главы имеют наименования.

6. Каждая статья (пункт), а также главы и разделы нормативного правового акта имеют порядковый номер. Нумерация статей (пунктов) является сквозной для всего нормативного правового акта. Самостоятельной и сквозной является также нумерация глав и разделов нормативного правового акта.

7. Правила по юридико-техническому оформлению проектов нормативных правовых актов Российской Федерации и типовые правила по юридико-техническому оформлению проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации.

Статья 30. Обеспечение единообразного содержания нормативных правовых актов

1. Используемые в нормативных правовых актах понятия и термины применяются единообразно в соответствии с их значением, исключая возможность различного толкования.

2. В нормативном правовом акте даются определения вводимых понятий, а также юридических, технических и других специальных терминов. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, образных сравнений, эпитетов, метафор.

Статья 31. Ссылки в нормативных правовых актах

1. Ссылки в тексте нормативного правового акта на структурную единицу этого же нормативного правового акта, а также на иные действу-

ющие нормативные правовые акты или отдельные их положения применяются в случаях, когда необходимо показать взаимную связь правовых норм, либо избежать повторений.

2. Ссылки в нормативных правовых актах могут даваться на нормативные правовые акты высшей или равной юридической силы.

3. В тексте нормативного правового акта недопустимы ссылки на положения других нормативных правовых актов, которые также являются отсылочными.

4. Недопустимо повторное изложение текста статьи (пункта) нормативного правового акта в других статьях (пунктах) этого же нормативного правового акта.

Глава 7. Экспертиза проектов нормативных правовых актов

Статья 32. Задачи и условия проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов

1. Для оценки качества проекта нормативного правового акта проводится экспертиза (правовая, финансово-экономическая, научно-техническая, антикоррупционная, лингвистическая и др.).

2. Проекты федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также проекты нормативных правовых актов, подготавливаемые федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подлежат правовой и антикоррупционной экспертизе.

Правила и методика проведения правовой экспертизы устанавливаются:

в отношении проектов федеральных законов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, внесенных в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, – соответственно Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в отношении проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых федеральными органами исполнительной власти, а также проектов федеральных законов, поступивших для подготовки проектов официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов, – Правительством Российской Федерации;

в отношении проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, –

высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов органов представительных органов муниципального образования – представительными органами муниципального образования;

в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов исполнительно-распорядительных органов муниципального образования – местная администрация муниципального образования.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

3. Порядок проведения иных экспертиз устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 33. Ведомственная и независимая экспертиза проектов нормативных правовых актов

1. Экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется соответствующими подразделениями, специалистами государственных органов, органов местного самоуправления, организациями, находящимися в ведении этих органов (ведомственная экспертиза), а также аккредитованными при уполномоченном федеральном органе исполнительной власти экспертными организациями из числа научных, образовательных и иных организаций соответствующего профиля, экспертами из числа ученых и специалистов (независимая экспертиза).

Порядок аккредитации экспертных организаций и экспертов устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

2. Для проведения независимой экспертизы проекта нормативного правового акта привлекаются экспертные организации и эксперты, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта и не находящиеся в ведении государственного органа, органа местного самоуправления, осуществляющего подготовку данного проекта нормативного правового акта.

Независимая экспертиза проектов нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, не проводится.

Проведение независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов может осуществляться на безвозмездной основе, за счет средств соответственно федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета или внебюджетных источников финансирования.

Статья 34. Заключение по результатам экспертизы проектов нормативных правовых актов

1. По результатам экспертизы проекта нормативного правового акта готовится заключение.

2. Заключение с учетом профиля проводимой экспертизы должно содержать мотивированную оценку проекта нормативного правового акта, прогнозируемые последствия реализации нормативного правового акта, а также должно отражать выявленные ошибки, противоречия, иные недостатки проекта нормативного правового акта.

Глава 8. Принятие (издание) нормативных правовых актов

Статья 35. Внесение проекта нормативного правового акта в правотворческий орган

1. Проекты нормативных правовых актов вносятся на рассмотрение правотворческого органа субъектами правотворческой (законодательной) инициативы.

2. Внесение проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными конституционными законами, федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Проекты конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации вносятся на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации депутатами, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительными органами местного самоуправления, в порядке, установленном конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

4. Проекты муниципальных нормативных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

5. Проекты иных нормативных правовых актов вносятся в порядке, установленном правотворческим органом.

6. Гражданам предоставляется право на внесение предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. Законодательством субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена правотворческая инициатива граждан и порядок ее реализации.

Проект нормативного правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению правотворческим органом, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Статья 36. Рассмотрение проекта нормативного правового акта

1. Порядок рассмотрения законопроектов устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации, а также регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. По итогам рассмотрения проекта нормативного правового акта правотворческий орган принимает одно из следующих решений:

- о принятии (издании) данного нормативного правового акта;
- о доработке данного нормативного правового акта с указанием порядка и сроков;
- об отклонении данного нормативного правового акта;
- об отложении принятия (издания) данного нормативного правового акта на определенный срок.

3. Проект нормативного правового акта может быть отозван органом, лицом (лицами), его внесшим (внесшими) в порядке, установленном правотворческим органом.

Статья 37. Дата принятия (издания) нормативного правового акта

Датой принятия (издания) нормативного правового акта коллегиальным органом считается день принятия (издания) его в окончательной редакции, что подтверждается экземпляром данного акта с подписями должностных лиц соответствующего правотворческого органа и протоколом его заседания.

Датой принятия (издания) нормативных правовых актов иными правотворческими органами считается день подписания акта руководителем соответствующего правотворческого органа.

Статья 38. Подписание нормативного правового акта

1. Тексты нормативных правовых актов подписываются руководителем правотворческого органа, его принявшего (издавшего).

Федеральные конституционные законы, федеральные законы подписываются в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, законы субъекта Российской Федерации подписываются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Устав муниципального образования, нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования подписываются главой муниципального образования.

2. При принятии производного нормативного правового акта посредством его утверждения основным нормативным правовым актом подписывается только основной нормативный правовой акт.

Глава 9. Порядок официального опубликования (обнародования) и вступления в силу нормативных правовых актов

Статья 39. Обязательность официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

2. Нормативные правовые акты, подлежащие опубликованию, содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняе-

мую федеральным законом тайну, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в части, не содержащей сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Статья 40. Порядок официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

1. Порядок официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации устанавливается федеральным законом.

2. Порядок официального опубликования нормативных правовых актов Президента Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации.

3. Официальное опубликование нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

4. Порядок официального опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти определяется Правительством Российской Федерации.

5. Нормативные правовые акты иных государственных органов Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

6. Порядок официального опубликования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

7. Порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов устанавливается уставами муниципальных образований.

Статья 41. Срок опубликования нормативных правовых актов

1. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после их подписания.

3. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в течение пятнадцати дней со дня их принятия.

4. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после их государственной регистрации.

5. Нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в срок, установленный законодательством субъекта Российской Федерации.

6. Муниципальные нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации в срок, установленный уставом муниципального образования.

Статья 42. Дата официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

Датой официального опубликования (обнародования) нормативного правового акта считается день первой публикации его полного текста в официальном издании.

Статья 43. Опубликование (обнародование) нормативных правовых актов, содержащих неточности

В случае, если при официальном опубликовании (обнародовании) нормативного правового акта были допущены ошибки, опечатки, иные неточности в сравнении с подлинником нормативного правового акта, в том же издании должны быть опубликованы (тем же способом обнародовано) официальное извещение печатного органа об исправлении ошибки, опечатки, неточности и подлинная редакция соответствующих положений нормативного правового акта.

Статья 44. Срок вступления в силу нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые акты вступают в силу со дня официального опубликования (обнародования), если иное не установлено нормативными правовыми актами.

2. Нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, вступают в силу не ранее десяти дней со дня официального опубликования (обнародования), если иное не установлено нормативными правовыми актами.

Статья 45. Государственная регистрация нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, до официального опубликования подлежат

государственной регистрации в уполномоченном федеральном органе исполнительной власти. Порядок государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти определяется Правительством Российской Федерации.

2. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в территориальных органах уполномоченного федерального органа исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом.

Статья 46. Действие нормативного правового акта во времени

1. Нормативный правовой акт не распространяется на отношения, возникшие до его вступления в силу, то есть не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда в самом акте или в утверждающем его нормативном правовом акте предусматривается, что он распространяется на отношения, возникшие до его вступления в силу.

Не имеют обратной силы нормативные правовые акты (их положения), устанавливающие или ужесточающие ответственность за правонарушения или иным образом ухудшающие положение лица, совершившего правонарушение.

2. Действие нормативного правового акта (его части) не ограничено сроком, если в самом акте или других актах не предусмотрено иное.

3. Нормативным правовым актом может быть предусмотрено ограничение срока его действия в целом или отдельной его части. До истечения установленного срока действия нормативного правового акта (его части) соответствующий правотворческий орган может принять решение о продлении действия срока нормативного правового акта (его части) либо о придании ему бессрочного характера.

4. Производные и вспомогательные нормативные правовые акты действуют до тех пор, пока действует основной нормативный правовой акт.

Статья 47. Действие нормативного правового акта в пространстве

1. Действие нормативного правового акта Российской Федерации распространяется на всю территорию Российской Федерации, если в самом нормативном правовом акте Российской Федерации или в акте о введении его в действие не предусмотрено иное.

2. Действие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации распространяется на территорию или часть территории субъекта Российской Федерации.

3. Действие муниципального нормативного правового акта распространяется на территорию или часть территории муниципального образования.

Глава 10. Изменение нормативных правовых актов. Утрата юридической силы

Статья 48. Внесение изменений в нормативные правовые акты

1. Внесение изменений в нормативный правовой акт осуществляется в том же порядке и при тех же условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом для принятия нормативных правовых актов.

2. Внесением изменений считается:

замена слов, цифр;

исключение слов, цифр, предложений, структурных единиц;

новая редакция структурной единицы;

дополнение структурной единицы статьи новыми словами, цифрами или предложениями;

дополнение структурными единицами нормативного правового акта;

приостановление действия нормативного правового акта или его структурных единиц;

продление действия нормативного правового акта или его структурных единиц.

3. Изменения всегда вносятся только в основной нормативный правовой акт. Вносить изменения в основной нормативный правовой акт путем внесения изменений в изменяющий его нормативный правовой акт недопустимо.

4. Нормативный правовой акт, вносящий изменения в основной нормативный правовой акт не должен содержать положений, устанавливающих новое правовое регулирование.

5. При изменении текста структурной единицы действующего нормативного правового акта такая структурная единица продолжает действовать в измененной редакции. После текста измененной структурной единицы следует ссылка на то, что эта структурная единица действует в редакции акта, изменившего ее.

Статья 49. Утрата юридической силы

1. Нормативный правовой акт или его отдельные нормы утрачивают юридическую силу в случаях:

истечения срока действия нормативного правового акта или его отдельной структурной единицы;

признания нормативного правового акта или его отдельных положений утратившим (утратившими) юридическую силу;

отмены нормативного правового акта;
признания нормативного правового акта или его отдельных положений недействительным (недействительными).

2. Признание нормативного правового акта (отдельных его положений) судом в соответствии с законодательством Российской Федерации недействительным (недействительными) влечет утрату им (ими) юридической силы и не требует его (их) отмены правотворческим органом, принявшим данный нормативный правовой акт.

3. Признание нормативного правового акта (отдельных его положений) судом в соответствии с законодательством Российской Федерации недействующим (недействующими) влечет запрет на его (их) применение. Отмена такого нормативного правового акта (отдельных его положений) или признание его (их) утратившим силу осуществляется правотворческим органом, принявшим данный нормативный правовой акт.

4. Признание основного нормативного правового акта утратившим юридическую силу означает утрату юридической силы производных и вспомогательных нормативных правовых актов, если не установлено иное.

Статья 50. Вид акта о внесении изменений в нормативные правовые акты, признании их утратившими силу

1. Внесение изменений в нормативный правовой акт, признание его утратившим силу осуществляются актом, имеющим вид изменяемого (признаваемого утратившим силу) нормативного правового акта.

Нормативный правовой акт или его части также могут быть признаны утратившими силу законом, актом вышестоящего органа или суда в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Закон, принятый на референдуме Российской Федерации или референдуме субъекта Российской Федерации, нормативный правовой акт, принятый на местном референдуме, может быть изменен, приостановлен, отменен, признан утратившим силу в порядке, установленном указанным законом, нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения в закон, нормативный правовой акт, его приостановление, отмена или признание утратившим силу могут быть осуществлены в порядке, предусмотренном для соответствующего закона, нормативного правового акта, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

3. Признание недействующими на территории Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов органов бывшего Союза ССР, утратившими силу нормативных правовых актов правотворческих органов РСФСР, правотворческих органов Российской Федерации, прекратившими свое существование, осуществляется следующими нормативными правовыми актами Российской Федерации:

в отношении законов Союза ССР, нормативных правовых актов Президента Союза ССР, Съезда народных депутатов Союза ССР, Верховного Совета Союза ССР, Президиума Верховного Совета Союза ССР, Съезда Советов Союза ССР, Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и Совета Народных комиссаров Союза ССР, Совета народных комиссаров Союза ССР и ЦК ВКП(б), законов РСФСР и Российской Федерации, нормативных правовых актов Съезда народных депутатов РСФСР и Российской Федерации, Верховного Совета РСФСР и Российской Федерации, Президиума Верховного Совета РСФСР и Российской Федерации, Всероссийского Съезда Советов, Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных комиссаров РСФСР – федеральными законами;

в отношении нормативных правовых актов Совета Министров Союза ССР, Совета Министров Союза ССР и ЦК КПСС, Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, Совета Народных Комиссаров Союза ССР, Совета Министров РСФСР, Совета Народных комиссаров РСФСР – указами Президента Российской Федерации;

в отношении нормативных правовых актов министерств, народных комиссариатов, ведомств, иных органов государственного управления Союза ССР, РСФСР и Российской Федерации – постановлениями Правительства Российской Федерации.

Статья 51. Изменения нормативных правовых актов, признание их утратившими силу в связи с принятием (изданием) нового нормативного правового акта

1. В связи с принятием (изданием) нормативного правового акта подлежат признанию утратившими силу или изменению все ранее принятые (изданные) нормативные правовые акты или их структурные единицы, если они противоречат включенным в новый акт нормам права или поглощаются ими.

2. Перечень актов и их частей, подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нового нормативного правового акта, должен содержаться либо в самом акте, либо в акте о порядке введения его в действие.

Статья 52. Правопреемство правотворческих полномочий

1. Ликвидация или преобразование правотворческого органа не влечет прекращения действия ранее принятых (изданных) им нормативных правовых актов.

2. В случае ликвидации или реорганизации правотворческого органа решение о его ликвидации или реорганизации должно предусматривать решение вопроса о прежних правотворческих полномочиях.

3. В случае ликвидации или реорганизации правотворческого органа вопросы об изменении изданных им нормативных правовых актов или признании их утратившими силу, решаются правопреемником указанного органа или вышестоящим органом.

Глава 11. Реализация нормативных правовых актов

Статья 53. Основы реализации нормативных правовых актов

1. Реализация нормативных правовых актов состоит в воплощении содержащихся в них правовых норм в реальные действия и фактические результаты путем использования юридических, экономических, организационных средств.

2. Для реализации нормативных правовых актов при необходимости разрабатываются дополнительные нормативные правовые акты.

3. Нормативные правовые акты, направленные на реализацию основного нормативного правового акта готовятся одновременно с основным нормативным правовым актом.

При этом вступать в силу и основной и дополнительный нормативные правовые акты должны одновременно.

В случае невозможности такой подготовки, требующие дополнительной регламентации отдельные положения основного нормативного правового акта, вступают в силу с момента вступления в силу нормативного правового акта, направленного на его реализацию.

Статья 54. Обеспечение реализации нормативных правовых актов

1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать финансовые и иные ресурсы для реализации нормативных правовых актов. Неисполнение или ненадлежащее исполнение указанной обязанности влечет ответственность для должностных лиц соответствующих органов, предусмотренную законодательством.

2. Если нормативный правовой акт содержит нормы, реализация которых требует дополнительных расходов бюджетных средств, то указанные расходы должны быть учтены при формировании бюджета на соответствующий период.

Глава 12. Мониторинг нормативных правовых актов (правовой мониторинг)

Статья 55. Осуществление мониторинга правоприменения

1. В целях совершенствования нормативных правовых актов органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляется мониторинг правоприменения нормативных правовых актов.

2. Мониторинг правоприменения представляет собой комплексную плановую деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по сбору, анализу и оценке информации о применении конкретного нормативного правового акта.

3. Порядок осуществления мониторинга правоприменения определяется Президентом Российской Федерации, методика его осуществления – Правительством Российской Федерации.

Статья 56. Результаты мониторинга правоприменения

Результаты мониторинга правоприменения учитываются при планировании законопроектной деятельности и подготовке проектов нормативных правовых актов.

Глава 13. Официальное толкование (разъяснение) нормативных правовых актов

Статья 57. Официальное толкование (разъяснение) нормативных правовых актов

1. Официальное толкование (разъяснение) норм права – деятельность органов по раскрытию смыслового значения правовых норм.

Официальное толкование (разъяснение) осуществляют органы, принявшие (издавшие) нормативный правовой акт (авторское толкование), в случае обнаружившейся в ходе правоприменения неопределенности и (или) неоднозначности в понимании положений нормативного правового акта.

Официальное толкование (разъяснение) осуществляют также органы, которым право на официальное толкование (разъяснение) нормативных правовых актов предоставлено законодательством (делегированное толкование).

2. Толкование нормативного правового акта не может изменять смысл нормативного правового акта.

Статья 58. Юридическая сила официального толкования (разъяснения) нормативных правовых актов

1. Результат официального толкования (разъяснения) нормативного правового акта является общеобязательным, его юридическая сила соответствует толкуемому акту.

2. Официальное толкование (разъяснение) норм права по конкретным юридическим фактам (казуальное толкование) является обязательным для субъектов права в рамках конкретных правоотношений.

3. Официальное толкование (разъяснение) норм права оформляется нормативным правовым актом органа, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт, содержащий толкуемую норму.

При внесении изменений в толкуемый акт, отмене толкуемого акта или признании его утратившим силу, разъясняющий акт подлежит соответствующим изменениям, отмене или признанию утратившим силу.

4. Юридическая сила официального толкования (разъяснения) нормативных правовых актов, предоставляемых Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, определяется федеральными конституционными законами.

5. Разъясняющие акты имеют обратную силу и действуют с момента вступления в силу толкуемого акта.

Глава 14. Порядок устранения пробелов и коллизий в нормативных правовых актах

Статья 59. Пробел в нормативном правовом регулировании

1. Отсутствие необходимого нормативного правового регулирования общественных отношений означает пробел в нормативном правовом регулировании.

2. Устранение пробелов осуществляется в ходе правотворческой деятельности путем издания того нормативного правового акта, потребность в котором выявлена.

3. Если возникшие отношения не урегулированы нормативными правовыми актами, то к таким отношениям в установленных законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами случаях могут применяться нормативные правовые акты, регулирующие сходные отношения (аналогия закона) или общие принципы права и законодательства (аналогия права).

Аналогия не может применяться, если этим ограничиваются права и свободы физических и юридических лиц, либо для них предусматриваются новые обязательства или ответственность, либо усиливаются применяемые к лицам меры принуждения и порядок их применения, порядок уплаты налогов и сборов, иных обязательных платежей, условия и порядок осуществления контроля и надзора в отношении их деятельности.

Статья 60. Разрешение юридических коллизий

1. Расхождение или противоречие между нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же общественные отношения означает юридическую коллизию.

2. Способы разрешения коллизий:

- 1) толкование нормативных правовых актов;
- 2) принятие нового нормативного правового акта;
- 3) внесение изменений в нормативный правовой акт;
- 4) отмена нормативного правового акта;
- 5) судебное разбирательство;
- 6) систематизация законодательства;
- 7) создание согласительных комиссий;
- 8) международные процедуры.

3. В случае возникновения юридических коллизий применению подлежит нормативный правовой акт, приоритет которого определяется в следующей последовательности:

- 1) нормативный правовой акт высшей юридической силы имеет преимущество над нормативным правовым актом меньшей юридической силы;
- 2) специальный нормативный правовой акт имеет преимущество перед общим нормативным правовым актом;
- 3) более поздний нормативный правовой акт имеет преимущество над более ранним нормативным правовым актом.

Глава 15. Систематизация нормативных правовых актов

Статья 61. Систематизация нормативных правовых актов

1. Систематизация нормативных правовых актов представляет собой деятельность по учету, упорядочению нормативных правовых актов, приведению их в единую внутренне согласованную систему.

2. Официальную систематизацию нормативных правовых актов осуществляют органы, их принявшие, а также органы (организации), наделенные полномочиями по проведению систематизации нормативных правовых актов.

3. Формами систематизации нормативных правовых актов являются учет, инкорпорация, консолидация и кодификация.

Учет нормативных правовых актов включает в себя сбор, хранение и формирование фонда нормативных правовых актов, ведение реестров и регистров нормативных правовых актов, создание поисковых систем, обеспечивающих получение достоверных сведений о нормативных правовых актах.

Инкорпорация нормативных правовых актов представляет собой форму систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой без изменения установленного ими содержания правового регулирования, в том числе путем объединения в сборники (собрания) в определенном порядке.

Консолидация нормативных правовых актов предполагает проведение систематизации законодательства, в процессе которой несколько нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу объединяются в один акт.

Кодификация является формой систематизации нормативных правовых актов, сопровождающейся переработкой установленного ими содержания правового регулирования путем объединения нормативных правовых актов в нормативный правовой акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений.

Статья 62. Федеральная информационная система нормативных правовых актов в Российской Федерации

1. Федеральная информационная система нормативных правовых актов в Российской Федерации включает в себя нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты.

2. Федеральная информационная система нормативных правовых актов в Российской Федерации создается и ведется в порядке, установленном Президентом Российской Федерации.

Статья 63. Хранение подлинников нормативных правовых актов

Подлинники нормативных правовых актов хранятся в принявшем (издавшем) их органе с последующей передачей в архивы в порядке, установленном законодательством об архивном деле в Российской Федерации.

Статья 64. Классификатор нормативных правовых актов

1. Классификация нормативных правовых актов осуществляется на основе классификатора нормативных правовых актов, ведущегося в целях унификации банков данных правовой информации, а также обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией между государственными органами и органами местного самоуправления.

2. Классификатор нормативных правовых актов утверждается Президентом Российской Федерации.

Глава 16. Заключительные положения

Статья 65. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с ____ _____ 20__ года.

Президент
Российской Федерации В. Путин

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Российское законодательство как системно-структурное образование	5
1.1. Законодательство: подходы к пониманию.....	5
1.2. Системообразующие связи законодательства.....	20
1.3. Структура российского законодательства.....	27
Глава 2. Систематизация российского законодательства: понятие и формы	36
2.1. Систематизация законодательства: особенности понимания.....	36
2.2. Основные формы систематизации нормативных правовых актов.....	40
Глава 3. Проблемы и перспективы развития законодательства Российской Федерации	46
Заключение	55
Литература	58
Методические материалы, необходимые для изучения темы	66

Учебное издание

**Курдюк Галина Петровна
Урумов Аскер Валерьевич**

**РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Учебное пособие

Редактор *В. С. Шутёмова*
Компьютерная верстка *Н. А. Никитиной*

ISBN 978-5-9266-1008-3



Подписано в печать 12.11.2015. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 6,4. Тираж 100 экз. Заказ 352.

Краснодарский университет МВД России.
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128.