

К вопросу о концепции федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»

С.А. ПАВЛОВСКИЙ – начальник юридической службы ВИПЭ ФСИН России

В статье обосновывается необходимость законодательного оформления единых правил правотворческой деятельности органов власти с учетом их сфер ведения и правового статуса, упорядочения процессов подготовки, правил принятия нормативных правовых актов в качестве государственных решений, обеспечения их доступности и гласности в процессе применения и исполнения. Автором предлагается структура федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», указывается необходимость соблюдения системной связи и преемственности нормативных правовых актов органов государственной власти как условий укрепления принципов правового, социального, демократического государства при его реформировании, реализации национальных программ по важнейшим направлениям развития страны в условиях сближения государственных структур с институтами гражданского общества.

Ключевые слова: концепция; федеральный закон; федеральный конституционный закон; нормативный правовой акт; органы власти; нормотворческий процесс.

To the question of the concept of the Federal law «About the normative legal acts of the Russian Federation»

S.A. PAVLOVSKIY – head of legal service, Vologda Institute of Law and Economic of the Federal Penitentiary Service of Russian

The article substantiates the need for legislative laying down the unified rules of lawmaking activity of the authorities by taking into account their sphere of jurisdiction and legal status, putting in order preparation processes, rules of adopting normative legal acts as state decisions, providing their accessibility and publicity during their application and execution. The author presents the structure of the Federal law “About the normative legal acts of the Russian Federation”, points to the necessity of the observance of the system connection and the succession of the normative legal acts of the authorities for strengthening principles of a legal, social and democratic state in the process of its reforming, implementation of the national programs in compliance with the most important trends of the country’s development under conditions of coming together governmental bodies with civil society institutions.

Key words: concept; federal law; federal constitutional law; normative legal act; authorities; rulemaking process.

Формирование правовой системы страны должно основываться на ряде законодательных актов, среди которых должен быть закон, регламентирующий нормотворческую деятельность всех органов государственной власти, унифицирующий принимаемые ими нормативные правовые акты, повышающий эффективность их взаимодействия, определяющий их правовой статус.

На необходимость принятия данного закона неоднократно указывалось в современной юридической литературе¹.

Говоря о статусе данного закона, можно прийти к выводу о том, что сам закон для

распространения своего действия на иные федеральные законы должен иметь статус конституционного. Вместе с тем Конституцией Российской Федерации² принятие федерального конституционного закона по этому поводу не предусмотрено. Представляется, что для принятия данного закона это необязательно. К примеру, в ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации³, имеющего силу федерального закона, закреплено, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать кодексу. Таким образом, это воля законодателя, которую он вправе выразить.

В 1996 г. на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации». В соответствии с Постановлением Государственной Думы Российской Федерации от 11.11.1996 г. № 778-II ГД «О проекте Федерального закона "О нормативных правовых актах Российской Федерации"»⁴ проект данного закона был принят в первом чтении и направлен на доработку для последующего рассмотрения во втором чтении. Однако на основании Постановления Государственной Думы Российской Федерации от 12.05.2004 г. № 491-IV ГД «О проекте Федерального закона № 96700088-2 "О нормативных правовых актах Российской Федерации"»⁵ после восьмилетней работы законодательный процесс по данному федеральному закону был прекращен, законопроект снят с рассмотрения по мотивам низкого качества и устаревания концептуальных положений. Так завершилось многолетнее ожидание законодательного упорядочения системы нормативных правовых актов в Российской Федерации, включая подзаконные.

Вместе с тем важнейшим условием эффективного существования нормативных правовых актов является их иерархичность, системность и четкая логическая структура. Эти свойства изучались в российском правоведении⁶, но, к сожалению, до настоящего времени на законодательном уровне не определены такие понятия, как закон, подзаконный акт, а также их соотношение и юридическая сила.

В настоящее время нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти определена в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁷. Так, в п. 1 правил отмечается, что нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

В ряде субъектов Российской Федерации действуют специальные законы и уставы о нормативных правовых актах⁸, которые в свою очередь дают понятие закона субъекта Российской Федерации, определяют формы нормативных правовых актов, регламентируют основные требования, предъявляемые к ним, определяют их структуру. Однако на федеральном уровне данная проблема пока не разрешена.

Таким образом, бесспорной является необходимость принятия на федеральном уровне закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации».

Исследуя проблему необходимости принятия вышеуказанного федерального закона, нужно провести анализ сферы правового регулирования, которая могла бы у него быть.

Во-первых, в законе можно сформулировать официальное определение нормативного правового акта, указать на его признаки, что должно поставить преграду на пути произвольного увеличения числа наименований правовых актов. Кроме этого, закон может дать понятие и таким терминам, как основы законодательства и кодекс.

Во-вторых, закон закрепил бы официальную иерархичную систему нормативных правовых актов Российской Федерации, благодаря которой обеспечивалась бы идея юридической силы нормативных правовых актов.

В-третьих, закон определил бы виды нормативных правовых актов, которые вправе принимать органы власти, тем самым отграничив нормативные акты от ненормативных. Особое значение имеет четкое разграничение законодательных предметов ведения Федерации и ее субъектов. В соответствии со ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации представляется возможным выделить отрасли законодательства и сферы правового регулирования, отнесенные, во-первых, к исключительному ведению Федерации, во-вторых, к совместному ведению Федерации и ее субъектов, в-третьих, к ведению только субъектов Федерации.

В-четвертых, закон позволил бы рассмотреть вопрос о планировании нормотворческой деятельности. Планирование позволило бы вести подготовку нормативных правовых актов по наиболее актуальным направлениям, устанавливать последовательность в подготовке этих актов, определять форму и основные этапы их разработки и принятия; усилить контроль своевременности и качества подготовки проектов нормативных правовых актов.

В-пятых, неотъемлемым элементом нормотворчества является порядок принятия, подписания, официального опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов. Новый федеральный закон мог бы более четко закрепить весь нормотворческий процесс вплоть до принципов организации нормотворчества.

В-шестых, закон разъяснил бы правила юридической техники. Единство правовой системы Российской Федерации не в последнюю очередь обеспечивается единством терминологии, языка нормотворчества, едиными стандартами оформления нормативных правовых актов. Высокий технико-юридический уровень нормативных правовых актов – один из показателей правовой культуры общества.

В структуре федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» предлагается выделить три части.

Первая часть закона должна быть посвящена упорядочению системы нормативных правовых актов в Российской Федерации с учетом уровней субъектов нормотворческой деятельности, субъектов, принимающих подзаконные акты, на всех уровнях управления.

В первой части должны решаться следующие задачи:

- обеспечение легитимности системы правовых дефиниций (терминологии), которая устанавливается законом для всей сферы нормотворческой деятельности;

- обеспечение нормативной правовой основы единой системы законодательства в Российской Федерации, согласованности федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации;

- нормативное оформление видов подзаконных нормативных правовых актов.

Вторая часть закона призвана обеспечить основную его цель – формулировку единых нормативных требований ко всем этапам и стадиям нормотворческого процесса. Эта часть закона призвана системно представлять процессуальную нормативную основу для уточнения или принятия новых регламентов работы органов власти в части нормотворчества и обеспечения процессов правоприменения и исполнения нормативных решений.

Во второй части должны решаться следующие задачи:

- установление процессуальных требований и порядка подзаконного нормотворчества как основы правоприменительной деятельности органов власти;

- введение общих требований к порядку принятия законов субъектов Российской Федерации;

- установление принципов организации нормотворчества;

- определение правил, обеспечивающих соблюдение юридической техники для разных уровней и видов нормативных правовых актов.

Третья часть закона, на наш взгляд, должна быть посвящена проблеме использования информационных технологий в нормотворческих процессах, а также деятельности контрольных и надзорных органов по соблюдению законности в нормотворческой практике органов государственной власти.

В третьей части закона должны решаться следующие задачи:

- установление норм планирования, согласования проектов законов и иных актов, принимаемых уполномоченными органами, а также положения по учету проектов нормативных правовых актов по сферам регулирования, ведению баз данных по проектам федеральных и региональных законов, подзаконных нормативных правовых актов, а также баз данных по учету предложений субъектов нормотворческой инициативы, ведению досье на проекты нормативных правовых актов с включением данных по всем стадиям их прохождения в процессе их принятия вплоть до опубликования;

- закрепление обязанностей органов власти в области формирования баз данных по нормативным правовым актам в своей системе ведения с выделением подсистем учета принимаемых актов конкретным органом и должностными лицами;

- решение организационных и процессуальных проблем ведения контроля за законностью принимаемых нормативных правовых актов и осуществления мониторинга правоприменительной практики;

- оценка эффективности самой нормотворческой работы, в том числе оценка соблюдения юридической техники нормативных правовых актов, их связанности в системе законодательства, обоснованности новаций, требующих изменения уже действующих актов.

Подводя итог, следует отметить, что принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» позволит укрепить правовую основу нормотворчества в системе государственного управления, обеспечить условия для

взаимодействия органов власти с субъектами всех форм экономической, социальной, культурной деятельности, создать условия взаимодействия государства с

общественными организациями, выйти на более высокий уровень доверия граждан к государству и законодательству Российской Федерации.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 13–14; Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибулин А.Г. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Там же. № 5. С. 88–89; Воронина Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 16; Урумов А.В. Законность в деятельности органов внутренних дел России: Учеб. пособие. Краснодар, 2006. С. 12–13.

² См.: Российская газета. 2009. № 7.

³ См.: СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ См.: Там же. 1996. № 47. Ст. 5307.

⁵ См.: Там же. 2004. № 21. Ст. 1982.

⁶ См.: Алиуллов Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел (вопросы теории, методологии и практики): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 112.

⁷ См.: СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

⁸ См., напр.: Закон Вологодской области от 05.07.2012 г. № 2806-ОЗ «О нормативных правовых актах Вологодской области» // Красный Север. 2012. № 125.

¹ См.: Jurtaeva E.A. Zakon o normativnyh pravovyh aktah i praktika rossijskogo pravotvorchestva // Zhurnal rossijskogo prava. 2006. № 5. S. 13–14; Tihomirov Ju.A., Rahmanina T.N., Habibulin A.G. Zakon o normativnyh pravovyh aktah – aktual'naja povestka dnja // Tam zhe. № 5. S. 88–89; Voronina T.N. Normativnye pravovye akty MVD Rossii v mehanizme pravovogo regulirovanija dejatel'nosti organov vnutrennih del: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2001. S. 16; Urumov A.V. Zakonnost' v dejatel'nosti organov vnutrennih del Rossii: Ucheb. posobie. Krasnodar, 2006. S. 12–13.

² См.: Rossijskaja gazeta. 2009. № 7.

³ См.: SZ RF. 1994. № 32. St. 3301.

⁴ См.: Tam zhe. 1996. № 47. St. 5307.

⁵ См.: Tam zhe. 2004. № 21. St. 1982.

⁶ См.: Aliullov P.P. Mehanizm upravljenija organami vnutrennih del (voprosy teorii, metodologii i praktiki): Dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2004. S. 112.

⁷ См.: SZ RF. 1997. № 33. St. 3895.

⁸ См., напр.: Zakon Vologodskoj oblasti ot 05.07.2012 g. № 2806-OZ «O normativnyh pravovyh aktah Vologodskoj oblasti» // Krasnyj Sever. 2012. № 125.