

К обсуждению проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»*

Антонова Людмила Ивановна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Заведующий кафедрой гражданского и трудового права

Доктор юридических наук, профессор

Заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

kgtp@szags.ru

РЕФЕРАТ

Вторая часть статьи посвящена анализу разделов проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах», которые касаются подготовки проекта нормативного правового акта, а также систематизации и кодификации законодательства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

нормативный правовой акт, конституция, федеральный закон, подзаконный акт, законопроект, разработка проекта, систематизация, кодификация

Antonova L. I.

The Discussion of the Draft Federal Law (Law Project) "On Normative Legal Acts in the Russian Federation"

Antonova Ludmila Ivanovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Head of the Chair of civil and Labour Law

Doctor of Science (Juridical Science), Professor

Distinguished Lawyer of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of Russian Federation

kgtp@szags.ru

ABSTRACT

The second part of the article deals with the analysis of the draft Federal law "On normative legal acts", concerning the preparation of the draft normative legal act, as well as the systematization and codification of legislation.

KEYWORDS

the normative legal act, the constitution, the federal law, subordinate act, law project, project development, systematization, codification

В главе 4 «Планирование подготовки нормативных правовых актов» раскрываются цели планирования, регулируются вопросы принятия и опубликования (обнародования) планов подготовки нормативных правовых актов; содержание таких планов.

В главе 5 «Порядок подготовки проекта нормативного правового акта» раскрывается процесс подготовки проекта НПА начиная от предложения о его подготовке, организации подготовки проекта НПА, информационной основы проекта НПА и завершая разработкой концепции проекта НПА, составлением его текста, организацией общественного обсуждения проекта, его согласованием, проведением экспертизы проекта.

* Окончание. Начало см.: Управленческое консультирование. 2015. № 5. С. 8–17.

Обе эти главы рассчитаны на любые НПА начиная от законов — федеральных и региональных, включая НПА всех органов исполнительной власти законов — федеральных и региональных, и завершая актами органов местного самоуправления. Содержание этих глав показывает, что составители рассматриваемого проекта попытались экстраполировать нормы и приемы разработки проектов законов и нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, на все нормативные акты.

В результате нормы, предусматриваемые проектируемым законом, оказываются совершенно неподъемными со всех точек зрения — организационной, материальной, временной, а в итоге — абсолютно невыполнимыми. Просчитали ли авторы, во что экономически выльется реализация проектируемого закона? А ведь к проекту, вносимому в Государственную думу, должно прилагаться его экономическое обоснование.

Но дело даже не в этом. Нужно различать законодательный процесс и правотворческий процесс, имеющий в различных органах публичной власти свою специфику. То, что пригодно для законоподготовительной работы, нельзя, да в этом и нет никакой необходимости, распространять на органы исполнительной власти, тем более на местное самоуправление. Иначе получается зарегулированность всех процедур, подмена управленческой деятельности бюрократическими изысками, живой работы — ее видимостью, когда соблюдение процедур становится целью, что в конечном счете ведет ко всеобщей безответственности.

Следует также иметь в виду, что, рассматривая дела об оспаривании нормативных актов, суды должны будут проверять соблюдение всех этих процедурных требований. Если будет выявлено нарушение процедуры разработки и принятия нормативного акта, суд, не рассматривая содержание НПА, может признать этот акт недействующим. Это ли наша цель?

Предлагаем ограничиться опубликованием планов подготовки законов на федеральном и региональном уровнях и актов представительного органа местного самоуправления. Разработать и опубликовать планы подготовки всех нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ и других органов исполнительной власти, осуществляющих оперативное управление страной, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием, невозможно, как и соблюсти многие иные требования, касающиеся подготовки, предварительного обсуждения, согласования, прохождения проекта.

Следует учитывать и существующую практику регулирования многих организационных вопросов внутренними регламентами, разрабатываемыми соответствующими органами, не выходя за пределы полномочий каждого уровня публичного управления.

Интересно, как глава муниципального образования воспринял бы после принятия обсуждаемого закона, например его ст. 2 «Информационная основа проекта нормативного правового акта», в которой записано: «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»?

Сумеет ли глава муниципального образования, соблюдая данные требования, обеспечить принятие хотя бы одного муниципального НПА?

В главе 6 «Оформление нормативных правовых актов. Правила юридической техники» рассматриваются такие вопросы, как язык нормативных правовых актов; реквизиты НПА; структура НПА; обеспечение единообразного содержания НПА; ссылки в нормативных правовых актах.

П. 2 ст. 29: «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». Представляется, что лучше ориентироваться на традиционную структуру закона, в соответствии с которой статьи могут содержать пункты, пункты — подпункты, подпункты — абзацы (части). Может быть и другая структура: статьи — абзацы (части). Возможна и структура, когда закон не имеет статей — только абзацы (части).

Ст. 30 «Обеспечение единообразного содержания нормативных правовых актов» — неудачная формулировка. Речь должна идти не о единообразном содержании нормативных правовых актов, а о единообразии терминологии этих актов.

В остальном содержащиеся в главе нормы направлены на обеспечение надлежащего качества НПА и серьезных возражений не вызывают. Можно отметить лишь некоторые неудачные формулировки: «Нормативные правовые акты излагаются на русском языке...»; «Нормативные правовые акты республик — субъектов Российской Федерации наряду с изложением на государственном языке Российской Федерации могут излагаться на государственных языках республик...»; «Нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, муниципальные нормативные правовые акты официально наряду с изложением на государственном языке Российской Федерации могут излагаться на языках народов Российской Федерации...» (ст. 27 проекта). «В приложении указывается, к какому нормативному правовому акту оно прилагается» «предписания излагаются в виде пунктов» (ст. 28); «...подписи лиц, официально уполномоченных подписывать соответствующие нормативные правовые акты» (ст. 29).

Абз. 1 п. 2 ст. 32: «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».

Что значит «подготавливаемые федеральными органами...»? Для кого они готовятся (видимо, все-таки разрабатывают!) эти проекты? Наверно, для Правительства РФ, чтобы оно могло в порядке законодательной инициативы внести их в Государственную думу или утвердить своим постановлением? Может быть, просто указать: «а также проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации подлежат правовой и антикоррупционной экспертизе».

Абз. 3 п. 2 ст. 32: «Правила и методика проведения правовой экспертизы устанавливаются... 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». То же самое.

Плохо сформулировано. Может быть так: «Правила и методика проведения правовой экспертизы устанавливаются... в отношении проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также проектов федеральных законов,

поступивших на официальный отзыв и заключение Правительства Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации».

П. 1 ст. 38. Подписание нормативного правового акта: «Тексты нормативных правовых актов подписываются руководителем правотворческого органа, его принявшего (издавшего)». Что же подписывает руководитель — текст или нормативный правовой акт? «Тексты» — снять, ибо подписываются именно НПА.

Первое предложение нужно перенести в конец п. 1 ст. 38. Начать с подписания ФЗК и ФЗ, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и закончить подписанием всех остальных НПА. Именно они подписываются руководителем правотворческого органа, его принявшего.

П. 2 ст. 38: «При принятии производного нормативного правового акта посредством его утверждения основным нормативным правовым актом подписывается только основной нормативный правовой акт» — снять вместе с делением НПА на основные и производные.

Стиль: «Принятие... посредством утверждения?»

Глава 9. «Порядок официального опубликования (обнародования) и вступления в силу нормативных правовых актов». Было бы хорошо расшифровать термины опубликование и обнародование, так как на местах наблюдается немало путаницы.

Ст. 43 «Опубликование (обнародование) нормативных правовых актов, содержащих неточности». Очень неудачная формулировка! Речь должна идти не «об опубликовании (обнародовании) нормативных правовых актов, содержащих неточности», а об «исправлении неточностей, ошибок, выявленных в опубликованных актах».

Абз. 2. п. 1 ст. 46: «Не имеют обратной силы нормативные правовые акты (их положения), устанавливающие или ужесточающие ответственность за правонарушения или иным образом ухудшающие положение лица, совершившего правонарушение».

Лучше формулировку дать ближе к ст. 54 Конституции РФ: «Не имеют обратной силы нормативные правовые акты (их положения), устанавливающие или отягчающие ответственность». (Остальную часть фразы исключить, поскольку формулируется общее правило, касающееся не только лиц, уже совершивших правонарушение.)

П. 4 ст. 46: «Производные и вспомогательные нормативные правовые акты действуют до тех пор, пока действует основной нормативный правовой акт». Исключить вместе с делением НПА на производные и вспомогательные.

П. 1 ст. 48: «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». «И при тех же условиях» — снять. Условия могут быть и иными. Важно, чтобы не менялся порядок внесения изменений.

П. 2 ст. 48: «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». — «Структурные единицы» — неудачно! Меняются не структурные единицы, а нормы, положения НПА.

П. 3 ст. 48: «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» — снять.

П. 4 ст. 48: «Нормативный правовой акт, вносящий изменения в основной нормативный правовой акт, не должен содержать положений, устанавливающих новое

правовое регулирование». — А изменение, внесенное в НПА, — это не новое правовое регулирование? «Основной» — снять.

П. 1 ст. 49: 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).

«Структурной единицы» — см. выше.

«Признания нормативного правового акта или его отдельных положений утратившим (утратившими) юридическую силу» — признания кем?

П. 2 ст. 49: «Признание нормативного правового акта (отдельных его положений) судом в соответствии с законодательством Российской Федерации недействительным (недействительными)». Нужно разобраться с понятиями «недействительный» и «не действующий» с учетом правовых позиций Конституционного суда РФ.

А признание НПА не конституционным?

П. 4 ст. 49: «Признание основного нормативного правового акта утратившим юридическую силу означает утрату юридической силы производных и вспомогательных нормативных правовых актов, если не установлено иное». — Снять.

П. 1 ст. 50: «Внесение изменений в нормативный правовой акт, признание его утратившим силу осуществляются актом, имеющим вид изменяемого (признаваемого утратившим силу) нормативного правового акта». — Акт только имеет вид изменяемого, а на деле он ничего не меняет?

П. 2 ст. 50: «...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». — Даже если будет гибнуть мир, будем ждать 5 лет?

П. 3 ст. 50: «Признание не действующими на территории Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов органов бывшего Союза ССР...». — Может быть, «Признание утратившими силу...»? Не действующими НПА признает суд.

П. 3 ст. 51: длинный перечень несуществующих органов Союза ССР и РСФСР исключить, как и перечень актов органов, которые вправе акты этих органов признавать утратившими силу, — снять. Указать одной фразой: «Нормативные правовые акты Союза ССР и РСФСР признаются утратившими силу правовыми актами соответствующих органов Российской Федерации».

П. 1 ст. 52: «Ликвидация или преобразование правотворческого органа не влечет прекращения действия ранее принятых (изданных) им нормативных правовых актов». — Добавить: «если не оговорено иное». Тогда п. 2 ст. 52 будет не нужен.

П. 3 ст. 52 — снять. Не нужно решать вопросы за правопреемника.

П. 2 ст. 53: «Для реализации нормативных правовых актов при необходимости разрабатываются дополнительные нормативные правовые акты». — Вообще-то нужно пытаться обходиться без дополнительных актов. Каждый акт должен иметь прямое и непосредственное действие и не требовать для своей реализации принятия других (дополнительных) актов.

«При этом вступать в силу и основной и дополнительный нормативные правовые акты должны одновременно» — снять.

«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». — А как быть при отсутствии необходимости такой подготовки? Снять все.

П. 1 ст. 54: «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». — А ответственность самих органов государственной власти, органов местного самоуправления?

П. 3 ст. 55: «Порядок осуществления мониторинга правоприменения определяется Президентом Российской Федерации, методика его осуществления — Правительством Российской Федерации». По смыслу ст. 55 это касается и НПА субъектов Российской Федерации. Оправданно и правомерно ли это?

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».

Зачем столько раз использовать двойной термин «толкование (разъяснение)». Достаточно это сделать один раз, при первом упоминании.

Авторское толкование? Выходит, придется искать авторов каждой формулировки нормативного акта? В науке используется другой термин — аутентическое (аутентичное) толкование, исключающий такого рода недоразумения.

Абз. 3 п. 1 ст. 57: «Официальное толкование (разъяснение) осуществляют также органы, которым право на официальное толкование (разъяснение) нормативных правовых актов предоставлено законодательством (делегированное толкование)». — Если право толкования органу предоставлено законодательством, то это уже собственное правомочие этого органа, а отнюдь не делегированное!

П. 1 ст. 58: «Результат официального толкования (разъяснения) нормативного правового акта является общеобязательным, его юридическая сила соответствует толкуемому акту». — Всегда ли соответствует? Может быть, это зависит от того, кто толкует? Если сам принявший акт орган, то да, а если кто-то другой? Нужно определить, что такое официальное толкование и кто его осуществляет. Вряд ли во всех случаях это только аутентическое толкование. Какова роль судебного толкования?

П. 3 ст. 58: «Официальное толкование (разъяснение) норм права оформляется нормативным правовым актом органа, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт, содержащий толкуемую норму». — Значит, кто-то производит толкование, а принявший орган только оформляет толкование своим актом?

А как квалифицировать акты Конституционного суда РФ о толковании Конституции РФ? Это тоже нормативные правовые акты или у них другая природа?

П. 5 ст. 58: «Разъясняющие акты имеют обратную силу и действуют с момента вступления в силу толкуемого акта». — Не потребует ли это пересмотра всех судебных решений, вынесенных на основе соответствующего нормативного акта до его истолкования?

Абз. 2 п. 3 ст. 59: «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». — Вообще возможность применения аналогии определяется иными законами. Применяется она прежде всего в сфере частного права (ст. 6 ГК РФ). Вот так, походя, решать этот вопрос в проектируемом законе не стоит. Если оставлять этот пункт, то нужно обязательно оговорить, что аналогия может применяться в случаях, установленных законом, и при соблюдении определенных требований.

Видимо, имеются в виду обязанности, а не обязательства!

П. 1 ст. 60: «Расхождение или противоречие между нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же общественные отношения, означает юридическую коллизию». Зачем два термина — расхождение или противоречие. Расхождение убрать!

П. 2 ст. 60 «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». — Это как из плохой кандидатской диссертации, когда автор пытается обосновать свой вклад в науку.

Различают способы устранения коллизий и способы преодоления коллизий. Устраняются коллизии в процессе правотворческой деятельности — путем принятия нового нормативного правового акта, внесения изменений в нормативный акт, отмены акта (в том числе и в процессе кодификации законодательства), признания акта неконституционным, недействующим в результате его судебного оспаривания, а преодолеваются коллизии путем официального толкования, низшей и высшей критики закона.

Создание согласительных комиссий осуществляется на стадии разработки и принятия нормативного акта.

Международные процедуры применимы к внутригосударственным нормативным актам?

Глава 15. Систематизация нормативных правовых актов. Статья 61. Систематизация нормативных правовых актов. — Название ст. 61 дословно повторяет название главы 15. Это недопустимо!

П. 3. ст. 63: «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».

При консолидации систематизируются действующие правовые нормы с устранением противоречий между ними. В результате консолидации создается единый внутренне согласованный правовой акт — Свод законов (нормативных актов). При кодификации, как и при консолидации, систематизируются не правовые акты, а правовые нормы. При этом происходит не просто объединение действующих правовых норм, но и создание новых. Итогом является кодекс — новый единый нормативный правовой акт, акт правотворчества, требующий прохождения всех стадий законодательного процесса.

Таковы некоторые соображения, которые нам хотелось бы высказать в связи с научным обсуждением рассматриваемого проекта. Конечно, многие из них, может быть, имеют субъективный характер, отражают точку зрения автора и не учитывают другие подходы к обсуждаемым вопросам. Тем не менее хотелось бы надеяться, что высказанные критические замечания окажутся полезными в процессе доработки проекта прежде, чем он будет официально внесен в Государственную думу в порядке законодательной инициативы Правительства Российской Федерации.