

## 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**

Статья посвящена анализу проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах», который проходит широкое обсуждение среди ученых. Нормативные правовые акты являются в России основным источником права.

Автор предлагает определенные рекомендации по совершенствованию проекта с тем, чтобы закон стал необходимым ориентиром для судов, позволял правильно определять судебные процедуры, используемые при оспаривании актов нормативного характера, а также для решения вопроса о признании таких актов по суду недействующими в случае установления их несоответствия актам, обладающим более высокой юридической силой.

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

нормативный правовой акт, Конституция, федеральный закон, подзаконный акт, законопроект

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 article deals with the analysis of the draft Federal law “On normative legal acts”, which is the subject of the wide discussion among specialists. Normative legal acts are the main source of law in Russia. The author offers specific recommendations for improving the project so that the law became necessary guidance to the courts, allowed to correctly identify judicial procedures to challenge acts of normative character, as well as for solving the issue of recognition of such acts by court inactive in case of establishing

### **KEYWORDS**

the normative legal act, the constitution, the federal law, subordinate act, law project

---

В современных условиях граждане и организации Российской Федерации активно используют конституционное право на судебную защиту свои прав и законных интересов. При этом предметом судебного разбирательства нередко становятся

не только неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, но и правовые акты публичной власти, в том числе нормативные правовые акты (НПА) органов публичной власти.

Граждане и организации получили право требовать по суду признания нормативного правового акта не действующим и не подлежащим применению, восстановления прав, нарушенных этим актом, и возмещения за счет казны убытков, причиненных им изданием незаконного акта [1, с. 430–605].

В связи с этим судам важно получить четкие ориентиры, позволяющие отличать нормативный правовой акт, направленный на регулирование определенного вида (подвида, субподвида) общественных отношений, имеющий правотворческий характер, от акта индивидуально определенного, персонифицированного, рассчитанного на применение к конкретному субъекту, акта правоприменительного.

Первая попытка дать легальное определение НПА была предпринята еще в середине 90-х гг. прошлого века. 11 ноября 1996 г. Государственной Думой был принят в первом чтении проект закона о нормативных правовых актах<sup>1</sup>. В нем содержалось следующее определение: «Нормативный правовой акт — письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной настоящим Федеральным законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение. Нормативный правовой акт принимается либо путем референдума, либо органом государственной власти, который наделен правом принятия (издания) нормативных правовых актов (нормотворческий орган) по предметам его ведения»<sup>2</sup>.

Закономерно обращая внимание на наличие в НПА правовых норм, в остальном проект вызывал немало вопросов. Прежде всего, он трактовал правовые нормы как общеобязательные государственные предписания, даже если правовой акт принимался на референдуме. Определением не охватывались нормативные правовые акты органов местного самоуправления, которые в проекте причислялись к законодательству субъектов Российской Федерации. Кроме того, была очевидной явная ориентация на императивные нормы права, полностью игнорировались диспозитивные, дозволительные, управомочивающие нормы.

Предварительное обсуждение и доработка законопроекта растянулись на несколько лет. В результате 12 мая 2004 г. проект был снят с рассмотрения<sup>3</sup>. Трудности его разработки и прохождения во многом были связаны с самим пониманием нормативного правового акта, определением тех его критериев, которые могли бы использоваться в судебной практике при разграничении нормативных и ненормативных актов. Судам требуются обобщенные и достаточно формализованные, закрепленные в конкретных правовых документах критерии, на которые они могли бы опираться при разграничении нормативных и ненормативных правовых актов в процессе решения конкретных дел.

Отсутствие официального определения НПА на практике стало компенсироваться тем его пониманием, которое было сформулировано Государственной Думой 11 ноября 1996 г. в Постановлении об обращении в Конституционный суд Россий-

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы № 778-II ГД // СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5307.

<sup>2</sup> О нормативных правовых актах Российской Федерации : проект Федерального закона № 96700088-2. Редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 11 ноября 1996 г. Электронный ресурс // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=127365> (дата обращения: 07.09.2014).

<sup>3</sup> О проекте Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 мая 2004 г. № 491-IV ГД // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 1982.

ской Федерации с запросом о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Государственная Дума исходила из того, что данный указ является нормативным правовым актом и поэтому подлежит рассмотрению Конституционным судом РФ. Признав, что в действующем законодательстве отсутствует определение понятия «нормативный правовой акт», Дума отметила: «В юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение»<sup>2</sup>. Тем самым доктринальное понимание нормативного акта получило своеобразное признание, своего рода санкцию законодательного органа Российской Федерации.

Однако следует иметь в виду, что это постановление Государственной Думы было рассчитано на однократное действие и направлено на использование права на обращение в Конституционный суд РФ, закрепленного в ст. 84 Федерального конституционного закона о Конституционном суде РФ<sup>3</sup>. К тому же нельзя не учитывать, что впоследствии запрос был отозван Государственной Думой<sup>4</sup>, а это, как представляется, равносильно отмене рассматриваемого постановления. Тем не менее содержащееся в постановлении понятие нормативного правового акта было рекомендовано Министерством юстиции Российской Федерации к использованию при подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти<sup>5</sup>.

Эта рекомендация была обращена к разработчикам проектов правовых актов, однако приведенные понятия нормативного правового акта и правовой нормы были усвоены и судебной практикой, стали трактоваться как общепринятые и нормативные. На них постоянно делались ссылки в решениях Высшего арбитражного суда РФ по делам об оспаривании тех или иных нормативных правовых актов<sup>6</sup>.

Отсутствие должной правовой основы для решения вопросов, возникающих в процессе рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, определения подведомственности и подсудности таких дел побудило Пленум Верхов-

<sup>1</sup> Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-III ГД // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

<sup>2</sup> Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-III ГД // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

<sup>3</sup> О Конституционном суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 04.06.2014 № 9-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2014. № 23. Ст. 2922.

<sup>4</sup> О проекте Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» : Постановление ГД ФС РФ от 12 мая 2004 г. № 491-IV ГД // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 1982.

<sup>5</sup> Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : Приказ Минюста РФ от 04 мая 2007 г. № 88 (в ред. от 26.05.2009 № 155 // БНА ФОИВ. 2007. № 23; РГ. 05.06.2009 № 102).

<sup>6</sup> См.: Определения ВАС РФ от 01 ноября 2008 г. № 12013/08; от 16 июня 2010 г. № 4727/10; от 27 декабря 2010 г. № ВАС-16151/10; от 07 сентября 2011 г. № ВАС-10610/11; от 03 ноября 2011 г. № ВАС-10887/11; от 08 декабря 2011 г. № ВАС-14957/11; от 05 июля 2012 г. № ВАС-6486/12; от 19 января 2012 г. № 15104/11; 04 апреля 2014 г. № ВАС-15552/13; от 23 июля 2014 г. № ВАС-5811/14 [и др.] [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2015).

ного суда РФ и Пленум Высшего арбитражного суда РФ дать судам необходимые ориентиры для разграничения нормативных и ненормативных правовых актов<sup>1</sup>. Однако идея законодательного определения нормативного правового акта периодически возникала в теории и судебной практике, тем более что в ряде стран ближнего зарубежья, а также во многих субъектах Российской Федерации такие законы были приняты. Было даже предложено несколько инициативных проектов закона о НПА, в том числе и проект, разработанный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ<sup>2</sup>.

Разработка Правительством РФ нового проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Проект), вынесенного на широкое обсуждение, была с удовлетворением встречена в научных кругах. Однако ознакомление с Проектом вызвало неоднозначную реакцию. Для него характерен в целом довольно высокий научный уровень, он отражает современный этап доктринальной разработки проблем правотворчества, имеет всеобъемлющий и всеохватывающий характер.

Но эти достоинства проектируемого акта во многом обусловили и его существенные недостатки. К их числу следует отнести «размытость» самого предмета регулирования данного закона, отсутствие четких целей, ориентиров, определяющих его назначение.

В ст. 1 Проекта, хотя она и называется «Цели настоящего Федерального закона», перечисляются вопросы, регулируемые законом, т. е. определяется его содержание, а вот *цели остаются не раскрытыми*<sup>4</sup>. Ради чего принимается данный закон, зачем он нужен? Чтобы решить ряд сугубо доктринальных вопросов, чтобы положить конец научным дискуссиям по некоторым спорным проблемам? Представляется, что *цель должна состоять в том, чтобы дать необходимые ориентиры для правотворческих и правоприменительных органов, судов*, которым приходится решать очень сложные задачи разграничения нормативных и ненормативных правовых актов в целях правильного определения подведомственности и подсудности судебных споров, а также вида судопроизводства (гл. 24/25 ГПК РФ). Суды, как показывает практика, нередко испытывают огромные трудности при разрешении дел об оспаривании НПА, зачастую принимают неоднозначные, а иногда и противоречивые решения. Настоящий закон должен им дать четкие критерии разграничения нормативных и ненормативных правовых актов.

В число вопросов, регулируемых проектируемым законом, в соответствии со ст. 1 Проекта, входит «*ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов*». Очень сомнительно, что данный закон должен и, главное, может устанавливать *ответственность в сфере правотворчества* и тем более — *реализации нормативных правовых актов*. Что останется отраслевым законом, которые призваны в числе прочего решать вопросы индивидуальной и коллективной ответственности?

<sup>1</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : Постановление Пленума Верховного суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред. от 09.02.2012 № 3) // БВС РФ. 2008. № 1; 2012. № 4.

<sup>2</sup> О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов : Постановление Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 // Экономика и жизнь. Бухгалтерское приложение. 06.09.2013. № 35.

<sup>3</sup> Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (инициативный законопроект) / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров, Н. А. Власенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2013.

<sup>4</sup> Здесь и далее: курсив — Л. А.

В п. 1 ст. 2 Проекта раскрывается понятие НПА: «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».

В этой статье и далее в Проекте используется двойной термин — «принятие (издание)» или «издание (принятие)» без определения каждого из них. Какие же акты принимаются, а какие издаются? В чем разница между принятием и изданием акта? Это нигде не раскрывается.

Указание на предписание *постоянного или временного характера* излишне, поскольку иных быть не может. Формулировка охватывает все возможные виды предписаний по срокам их действия: «...направленный на ... *введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм*», но такие предписания — это тоже правовые нормы. Поэтому можно коротко сказать: «направленный на установление, изменение, отмену обязательных предписаний, т. е. правовых норм, распространяющихся на неопределенный круг лиц и рассчитанных на многократное применение».

Нужно уточнить, что такое *разъяснение*, о котором идет речь в статье, и кто дает это разъяснение. Если имеется в виду официальное аутентическое толкование, то акт такого толкования может быть признан нормативным правовым актом. Во всех остальных случаях — далеко не всегда.

Содержащееся в абз. 2 ст. 2 положение «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*» нуждается в расшифровке. Акцент в данном фрагменте статьи сделан на то, что изменение нормативного правового акта или его отмена осуществляются в процессе *выполнения контрольных (надзорных) функций*. Какие органы имеют такие полномочия?

Прекратить действие нормативного правового акта может Конституционный суд РФ, признав акт полностью или в определенной части неконституционным, или суд общей юрисдикции, признав его недействующим. Но суды не относятся ни к контрольным, ни к надзорным органам, хотя мы и говорим о конституционном и судебном контроле нормативных правовых актов. Суды — это органы правосудия.

Кто же *может вносить изменения* в нормативный правовой акт? Прокурор, государственная инспекция, вышестоящий орган? Надзорные органы такими правами не наделены. Отменить (изменить) правовой акт, в принципе, могут вышестоящие органы, осуществляющие внутриведомственный контроль, признав его незаконным или даже нецелесообразным. Но входит ли это в круг их полномочий?

Президенту РФ предоставлено право «приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). Но Президент тоже не относится к числу надзорных и контрольных органов.

Содержащееся в абз. 3 ст. 2 Проекта положение: «*Локальный нормативный акт, в том числе содержащий нормы права*, не является нормативным правовым актом в смысле настоящего Федерального закона» требует уточнения. Что такое *локальный нормативный акт, в том числе содержащий нормы права*? Видимо, имеются в виду локальные акты трудового права. Из приведенной формулировки следует, что могут быть локальные нормативные акты, и не содержащие правовых норм.

Какие нормы они в таком случае содержат? А как быть с *корпоративными* актами? На них распространяется проектируемый закон или нет?

Абзац 1 п. 2 ст. 2 Проекта гласит: «Правотворчество — официальная деятельность государственных органов по разработке и принятию нормативных правовых актов». Как это положение согласуется с *прямым нормотворчеством народа*?

Абзац 2 п. 2 ст. 2: «Правотворчество в Российской Федерации осуществляется на принципах конституционности, законности, научности, демократизма, социальной справедливости, планирования, прогнозирования, эффективности, системности, ресурсной обеспеченности». Представляется необходимым включить в число принципов правотворчества принцип *гласности*. В ч. 3 ст. 15 Конституции РФ предусмотрено, что «неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Статья 3 Проекта называется «Правовая основа правотворчества в Российской Федерации», в ч. 2 этой статьи указывается: «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».

Здесь о *применении* закона еще рано говорить. Это для заключительного раздела. А здесь раскрывается правовая основа самого закона, который *разработан* на основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов, принятых в соответствии с ними федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Если же говорить о применении настоящего закона, то в данном случае, по нашему мнению, речь должна идти не о *применении проектируемого закона с учетом особенностей, установленных...*, а о том, что некоторые вопросы решаются на основе специальных законов. Применяются в таких случаях именно *эти законы* (а не *настоящий закон с учетом особенностей, установленных специальным актом (!)*).

Существующая редакция неудачна и в том смысле, что может привести к неправильному выводу о том, что статьи федеральных законов и иные нормативные правовые акты, о которых в ней идет речь, должны быть приняты в соответствии с федеральными конституционными законами. Такое толкование было бы явно ошибочным.

Рекомендуется уточнить абз. 2 п. 3 ст. 3 Проекта: «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». Лучше вместо нейтрального «*приводится*» указать императивно: «*должен быть приведен*». К тому же здесь должно быть множественное число, поскольку имеются в виду «нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, муниципальный нормативный правовой акт». Следовательно, «*должны быть приведены*».

Кроме того, имея в виду подтвержденное Конституционным судом РФ право субъектов РФ на «опережающее» регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, было бы неплохо отразить и этот сюжет, предусмотрев *точные сроки*, в течение которых субъекты РФ должны привести свои акты, принятые в порядке «опережающего» регулирования, в соответствие с новым федеральным законом.

В п. 1 ст. 4 Проекта нужно уточнить, о каких *должностных лицах* в каждом из четырех указанных в нем случаев идет речь, ибо единого понятия должностного лица в нашем законодательстве нет. Важно не допустить смешения лиц, занима-

ющих государственные и муниципальные должности, с лицами, занимающими должности государственной и муниципальной службы, и всякие иные должности.

Статья 5: «Система нормативных правовых актов — совокупность нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) и *реализуемых* в Российской Федерации, связанных *отношениями соподчиненности и координации*». При такой формулировке в систему нормативных правовых актов входят только те акты, *которые реализуются* в РФ. Значит, необходим предварительный анализ и выяснение, действует акт реально или нет, и насколько широко он применяется, иначе акт не может входить в систему НПА.

Сложно говорить и о каких-то *отношениях* между нормативными правовыми актами. Отношения складываются *между субъектами, а не между актами. Соподчиненность и координация* в большей степени характерны для государственных органов и их деятельности. Насколько эти термины применимы к характеристике системы нормативных правовых актов? В ст. 10 использована иная терминология — иерархия нормативных правовых актов. Нужно выдерживать единство терминологии.

Статья 6 называется: «*Виды и формы* нормативных правовых актов». Но нигде не определяется, что понимается под видом и под формой НПА.

Пункт 1 ст. 6 гласит: «Нормативные правовые акты подразделяются *на законы и подзаконные нормативные правовые акты*. (Это *виды* нормативных правовых актов? — Л. А.)

Законы регулируют наиболее значимые общественные отношения.

Законы в Российской Федерации — федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации (это *виды законов*? — Л. А.) — 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».

А сама Конституция? Или она не относится ни к законам, ни к нормативным актам вообще? Полагаем, что в перечень *видов* законов включить нужно включить Конституцию Российской Федерации и *законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ* (ст. 136 Конституции РФ).

Какие же *формы* имеют законы? Они обозначены в названии ст. 6.

Вряд ли законы и подзаконные акты нужно давать в одной статье. *Закон заслуживает того, чтобы его рассматривали в отдельной статье*, где нужно дать понятие закона, раскрыть его виды на федеральном и региональном уровнях: основной (учредительный) закон РФ — Конституция РФ, законы РФ о поправках к главам 3–8 Конституции, федеральные конституционные законы, федеральные законы; конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ. Подзаконные акты нужно структурно отделить от законов, выделив в *самостоятельную* статью.

Пункт 2 ст. 6 гласит: «Нормативные правовые акты подразделяются на основные, производные, вспомогательные и дополнительные». Очень *спорная конструкция*. Очевидно, что речь идет, во-первых, о *комплексном*, а, во-вторых, о *едином* нормативном правовом акте, одна часть которого не может существовать без другой. Понятия *основной* и *производный* здесь не уместны, ибо первый без второго не имеет смысла, второй без первого — юридической силы. Это единый нормативный правовой акт. Это как раз признают и сами составители Проекта, когда пишут далее в этой же статье: «Основной и производный нормативные правовые акты *представляют собой единый нормативный правовой акт*», что дезавуирует все их предыдущие рассуждения.

В науке, может быть, и целесообразно классифицировать акты на *вспомогательные и дополнительные*, но зачем это делать в законе? Что такое регулирование дает для судов, для правоприменительной практики?

Основные, производные, дополнительные, вспомогательные акты по всему Проекту нужно убрать. Это сугубо теоретические конструкции, лишние для данного закона.

Пункт 3 ст. 6: «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*».

Эта классификация, в отличие от предыдущих, имеет непосредственно практическое значение, поскольку специальный акт имеет преимущественную силу, и в случае противоречия между ним и общим актом применению подлежит специальный. Но некоторые положения нуждаются в уточнении.

В Проекте указывается, что «общие нормативные правовые акты распространяют свое действие на всех лиц, а специальные нормативные правовые акты — на определенную категорию лиц».

На *определенную категорию лиц* распространяются все акты, в том числе и общие. Любые акты распространяются на *все множество лиц, включенных в отношения, регулируемые этим актом*. И это множество может охватывать всех и каждого (например, в Конституции РФ содержатся формулировки: «Каждый имеет право...», «Каждый обязан...», «Никто не может быть лишен...», «Все равны перед законом и судом» и т. п.), а может включать и определенный, ограниченный круг субъектов или даже одного, единственного субъекта. В Конституции есть также немало статей, адресованных конкретным, единичным субъектам. Таковы, например, статьи, определяющие правовой статус Президента РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, Конституционного суда РФ и пр. Но, в любом случае, вид акта (общий или специальный) определяется *характером отношений, который он регулирует, а не «категориями лиц», участвующих в этих отношениях*. Кроме того, правовые акты могут быть не только общими и специальными, но и комплексными.

Статья 7 Проекта: «Нормативными правовыми актами Российской Федерации являются: Конституция Российской Федерации; *законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации...*». Это единственное место Проекта, где упоминается об этих законах! Следует обязательно уточнить, в соответствии со ст. 136 Конституции, по *каким вопросам* могут приниматься законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации.

Абзац 2 п. 3 ст. 7: «Федеральные законы могут приниматься в форме *кодексов, уставов и технических регламентов*». Это исчерпывающий перечень форм федеральных законов? А обыкновенные, простые законы? Как назвать форму федеральных законов, не относящихся к перечисленным?

По нашему мнению, в данном законе необходимо закрепить роль *кодексов* как системообразующих нормативных правовых актов, определить их преимущественную юридическую силу по сравнению с другими законами, зафиксировать положение, записанное сейчас в некоторых кодексах, о том, что остальные законы не могут им противоречить, а в случае противоречия применению подлежат нормы кодексов.

В связи с этим не могут быть приняты положения, зафиксированные в п. 18 ст. 10 Проекта: «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». Этим мы подорвем всю систематику нормативных актов. Зачем лишать законодательные органы возможности определять в рамках Конституции РФ соотношение юридической силы принимаемых ими нормативных правовых актов?

Далее — о тех формах федеральных законов, которые указаны в Проекте. Конечно, есть федеральные законы, которые называются *устав*: «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты в области использования атомной энергии»; «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»; «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и др.

Есть и федеральные законы, которые называются *технический регламент*: «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», «Технический регламент на табачную продукцию» и др.), но подобную практику, по нашему мнению, нужно искоренять. Но даже если признать необходимость регулирования всех указанных вопросов *законом* (что отнюдь не бесспорно), то есть все основания говорить о нецелесообразности использования устава и тем более технического регламента в качестве *формы закона*. Иначе пришлось бы сконструировать бесчисленное множество форм закона в зависимости от предмета регулирования, например: *бюджет, Государственная граница, особые экономические зоны* и т. д., и т. п. Не выделяют же составители Проекта такие формы федеральных законов, почему же исключение сделано для *уставов* и тем более *технических регламентов*?

Просто нужно выработать и соблюдать единые правила законодательной техники при формулировании названий законов. Тогда форма акта не будет подменять его содержание. Соответственно более корректными стали бы названия федеральных законов: «О технической безопасности зданий и сооружений», «О техническом регламенте пожарной безопасности», «О техническом регламенте на молоко и молочную продукцию», «О техническом регламенте на табачную продукцию» и т. д.

Что касается *уставов*, то с учетом очень широкого диапазона использования такого наименования нормативных правовых актов (уставы субъектов Российской Федерации, не являющихся республиками, муниципальных образований, организаций различных организационно-правовых форм и т. д.) вряд ли нужно присваивать такое наименование федеральным законам. Без ущерба для содержания можно было иметь федеральный закон «О дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты в области использования атомной энергии», федеральные законы «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте»; «О железнодорожном транспорте Российской Федерации».

Проектируемый закон должен в этом отношении навести порядок. Нужно исправлять допущенные ранее технико-юридические ошибки.

Абзац 5 п. 3 ст. 7: «*Совокупность федеральных законов составляет федеральное законодательство*». А Конституция РФ, законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и конституционные законы не относятся к федеральному законодательству?

В п. 4–7 ст. 7 исключить слово «*основные*».

Пункт 8 ст. 7: «Нормативные правовые акты *иных* государственных органов Российской Федерации и организаций, их должностных лиц издаются в форме, установленной федеральными законами». Целесообразно расшифровать акты *иных* государственных органов, чтобы не было «*писем*», «*методических указаний*» и пр.

Пункт 1 ст. 8: «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...».

Перед выделенными словами рекомендуется вставить *иные: иные нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа* государственной

власти субъекта Российской Федерации. Иначе может сложиться впечатление, что законы — это не нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Абзац 2 п. 3 ст. 8: «Совокупность законов субъектов Российской Федерации составляет законодательство субъектов Российской Федерации». А конституции (уставы) не входят в совокупность законов субъектов РФ?

Пункты 4–7 ст. 8 и п. 4–7 ст. 9 — везде убрать слово «основные».

Пункт 5 ст. 9. Вряд ли целесообразно единоличные акты главы муниципального образования, даже если он является председателем представительного органа муниципального образования, называть постановлениями. Раз уж разрабатывается специальный закон о НПА, следует навести порядок в этом деле и форму постановлений сохранить для актов коллегиальных органов.

Абзац 2 п. 5 ст. 10: «Указы Президента Российской Федерации, восполняющие пробелы в сфере регулирования федеральными законами, не обладают юридической силой федерального закона и действуют до принятия соответствующих федеральных законов». Следует уточнить юридическую основу таких указов и раскрыть, в каких случаях они могут приниматься.

Пункт 8 ст. 10: «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». Следует все-таки определить соотношение юридической силы конституций (уставов) субъектов РФ и актов, принятых на референдуме субъекта Российской Федерации.

Пункт 16 ст. 10: «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». Здесь также необходимо указать, какой акт имеет большую юридическую силу — устав муниципального образования или акт, принятый на местном референдуме (сходе).

Пункт 19 ст. 10: «Юридическая сила производного и вспомогательного нормативного правового акта соответствует юридической силе основного нормативного правового акта» следует исключить вместе с этой классификацией актов.

*Продолжение в следующем номере.*

## Литература

1. Обязательства государства по возмещению вреда, причиненного частным лицам // Ответственность государства перед частными лицами (опыт комплексного исследования). В 2 т. Т. 1. / под ред. Л. И. Антоновой. СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2012. 840 с.

## References

1. *The responsibility of the state to private individuals (the experience of integrated research)* [Otvetstvennost' gosudarstva pered chastnymi litsami (opyt kompleksnogo issledovaniya)] / In 2 vol. Vol. 1. The obligations of the state for compensation for harm caused to private persons [Obyazatel'stva gosudarstva po vozmeshcheniyu vreda, prichinennogo chastnym litsam] / ed. by L. I. Antonova. SPb. : Publishing centre of NWIM of RANEPa [SZIU RANKhiGS], 2012. 840 p.