

О РОЛИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА “О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ” В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

© 2015 г. Александр Васильевич Малько¹,
Яна Владимировна Гайворонская²

Аннотация: в статье рассматриваются место и роль Федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” в современной правотворческой политике России. В порядке обсуждения анализируется представленный Министерством юстиции РФ проект данного закона в Государственную Думу. Высказываются ряд предложений по усовершенствованию вышеназванного проекта.

Annotation: the place and the role of Federal Law “On normative legal acts in the Russian Federation” in lawmaking policy are considered in the article. The project of this statute suggested by the Ministry of Justice of the Russian Federation to the State Duma is analyzed in the form of discussion. A number of suggestions about improving of this project are offered.

Ключевые слова: правотворчество, правотворческая политика, проект федерального закона, нормативные правовые акты.

Key words: lawmaking, lawmaking policy, project of Federal Law, normative legal acts.

В конце 2014 г. произошло значимое событие в юридической жизни России. Министерством юстиции РФ был представлен проект федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” – проект насущный и долгожданный. О необходимости такого документа для российской действительности написано много работ³. Для

того чтобы обеспечить согласованность и эффективность правового регулирования в обществе, необходимо сначала обеспечить согласованность и эффективность самих правовых средств, при помощи которых это регулирование осуществляется. Очевидно, что неурегулированность самой системы правовых средств минимизирует любой положительный эффект правовых реформ в разных сферах общественной жизни. Еще в 1999 г. в рамках международного семинара на тему: “Системы правовых актов Беларуси, России и Украины: сравнительный анализ” Ю.А. Тихомиров говорил, что, пока не упорядочена классификация правовых актов в РФ, “остаётся непонятным соотношение законов и указов Президента, указов Президента и актов Правительства, порядок опротестования, преодоления коллизий”⁴. С тех пор соответствующие законы, регулирующие систему нормативных правовых актов и вопросы правотворчества, были приняты во всех государствах СНГ, кроме России и Украины⁵.

¹ Директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

² Доцент кафедры теории и истории государства и права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, кандидат юридических наук.

³ См.: Малько А.В., Шопина О.В. Правовые акты: понятие, виды, системные связи // Вестник СГАП. 2002. № 3 (32); Жайкбаев Ж.С. Нормативные правовые акты субъектов федерации в правовой системе России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; Кивленок Т.В. К вопросу о “нетрадиционных” нормативных правовых актах // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 3; Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибуллин А.Г. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал рос. права. 2006. № 5; Кулинич С.А. Правовые акты в современной правовой системе России // Актуальные проблемы рос. права. 2007. № 1; Гайворонская Я.В. Проблемы теории правовых актов // Правоведение. 2008. № 4; Джоусе-Иванина М. Закон о нормативных правовых актах: некоторые проблемы регулирования системы нормативных правовых актов РФ // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 2008. № 5; Гайворонская Я.В., Балковская В.Г. Правовые акты Российской Федерации: общетеоретический аспект исследования. Владивосток, 2009; Малько А.В. Законодательная политика в современной России и ее субъектах: необходимость формирования // Законодательная политика субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики. Сб. науч. ст. по итогам работы “круглого стола” / Под ред.

А.В. Малько. Пенза, 2010; Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Гос. и право. 2012. № 2; Черепанов В.А. О проекте федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” // Журнал рос. права. 2014. № 3; и др.

⁴ Тихомиров Ю.А. Выступление на международном семинаре “Системы правовых актов Беларуси, России и Украины: сравнительный анализ” // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 1999. № 19 (107). С. 11.

⁵ См., например: Закон Республики Беларусь “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” от 10 января 2000 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Бе-

О необходимости такого документа в условиях современной России свидетельствует и практика опережающего правотворчества субъектов Федерации. По данным Совета Федерации на 2012 г., в отсутствие федерального регулирования законы о нормативных правовых актах были приняты в 31 субъекте Российской Федерации⁶. На сегодняшний день подобные акты приняты в 53 субъектах. Сложность оценки регионального правотворчества в этой области состоит в том, что наименования актов не унифицированы. К тому же и количество документов, регулирующих издание правовых актов, в разных субъектах различно. Например, Совет Федерации включил в аналитический обзор только законы “О нормативных правовых актах”, в то время как в некоторых субъектах были приняты законы “О правовых актах”⁷ либо акты с

иными наименованиями⁸. Кроме этого, некоторые регионы приняли отдельные акты об официальном толковании, которые имеют непосредственное отношение к системе правовых актов субъектов Федерации⁹.

Практика опережающего правотворчества в условиях отсутствия единого законодательного регулирования – объективная необходимость, но имеет и очевидные негативные последствия. Прежде всего это – отсутствие единого правового поля, создание актов неясной или спорной юридической природы, порождающих юридические коллизии. Система правовых актов должна быть единой в рамках всего федеративного государства.

История принятия в Российской Федерации “закона о законах” тянется еще с 80-х годов XX в., когда инициативные проекты ученых-юристов аналогичного содержания рассматривались в комиссиях высшего законодательного органа. В 90-х годах XX в. на основе разработок Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации был подготовлен проект федерального закона “О нормативных правовых актах Российской Федерации”. В 1996 г. этот законопроект был рассмотрен Государственной Думой ФС РФ и принят в первом чтении. Многократные доработки проекта федерального закона в соответствии с высказанными в Государственной Думе замечаниями позволили подготовить его ко второму чтению. Однако в дальнейшем движение законопроекта затормозилось: до следующего рассмотрения в нижней палате Федерального Собрания он пролежал восемь лет. К тому времени возникла необходимость пересмотра его отдельных концептуальных

ларусь // <http://www.pravo.by/>; Закон Республики Казахстан “О нормативных правовых актах” от 24 марта 1998 г. // ИС Параграф // <http://online.zakon.kz/>; Конституционный закон Азербайджанской Республики “О нормативных правовых актах” от 21 декабря 2010 г. // ИПС “Законодательство стран СНГ” // http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=33085; Закон Республики Армения “О правовых актах” от 29 апреля 2002 г. // Официальный сайт Национального собрания Республики Армения // <http://www.parliament.am/?lang=rus>; Закон Кыргызской Республики “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики” от 20 июля 2009 г. // ИПС “Законодательство стран СНГ” // http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=28680; Закон Республики Молдова “О законодательных актах” от 27 декабря 2001 г. // Там же // http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=5135; Закон Республики Таджикистан “О нормативных правовых актах” от 26 марта 2009 г. // Там же // http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=27731; Закон Туркменистана “О нормативных правовых актах (новая редакция)” от 7 декабря 2005 г. // Там же // http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=17693; Закон Республики Узбекистан “О нормативно-правовых актах” от 14 декабря 2000 г. // Там же // http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=780

⁶ Законодательное регулирование правотворчества на уровне субъектов федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2012. № 22 (465).

⁷ См., например: Закон Республики Мордовия “О правовых актах Республики Мордовия” от 21 февраля 2002 г. (в ред. от 12 марта 2010 г.) // СПС “КонсультантПлюс”; Закон Ярославской области “О правовых актах Ярославской области” от 7 марта 2001 г. (в ред. от 24 ноября 2009 г.) // Там же; Закон г. Москвы “О правовых актах города Москвы” от 8 июля 2010 г. // Там же; Закон Иркутской области “О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области” от 12 января 2010 г. // Там же; Закон Калининградской области “О правовых актах органов государственной власти Калининградской области” от 10 ноября 1997 г. (в ред. от 29 июня 2007 г.) // Там же; Закон Санкт-Петербурга “О правовых актах, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и их структурными подразделениями” от 18 июня 1997 г. (в ред. от 15 июня 2001 г.) // Там же; Областной закон Ленинградской области “О правовых актах Ленинградской области” от 11 декабря 2007 г. (в ред. от 30 декабря 2009 г.) // Там же; Областной закон “О правовых актах в Свердловской области” от 10 марта 1999 г. (в ред. от 22 октября 2009 г.) // Там же.

⁸ См.: Закон Тюменской области “О порядке подготовки, принятия и действия нормативных правовых и правовых актов Тюменской области” от 7 марта 2003 г. (в ред. от 29 декабря 2009 г.) // Там же; Закон Приморского края “О законодательной деятельности в Приморском крае” от 22 декабря 2008 г. (в ред. от 3 декабря 2014 г.) // Там же.

⁹ См., например: Закон “Об официальном толковании законов Санкт-Петербурга” от 2 октября 2003 г. // Информационно-правовой портал Best Pravo // <http://www.bestpravo.ru/>; Закон Пензенской области “Об официальном толковании законов Пензенской области и постановлений Законодательного собрания Пензенской области” от 5 октября 2012 г. // Интернет-портал “Росс. газ.”. 2012. 7 окт. // <http://www.rg.ru/>; Закон Архангельской области “Об официальном толковании законов и иных нормативных правовых актов архангельского областного Собрания депутатов” от 15 июля 2003 г. (в ред. от 23 сентября 2009 г.) // <http://zakon-region.ru/>; Закон Орловской области “Об официальном толковании нормативных правовых актов Орловской области” от 21 марта 1997 г. // Орловский деловой портал // <http://oryol.news-city.info/>

положений, корреляции данного законопроекта с другими проектами, которые рассматривались Государственной Думой параллельно и имели пересекающуюся сферу правового регулирования. Именно поэтому, несмотря на то что сама идея закона по-прежнему оставалась актуальной, в мае 2004 г. законопроект был отклонен Государственной Думой¹⁰. После этого официальных проектов не выдвигалось, хотя инициативные проекты были предложены научными учреждениями¹¹, а предложения по доработке и переработке законопроекта регулярно предлагались научной общественностью.

Итак, для обсуждаемого проекта закона была создана богатая почва. При этом надо учесть, что с момента, прошедшего со времени создания первого проекта, существенно изменилось правовое регулирование правотворческой деятельности не только на региональном, но и на федеральном уровне. В последнее время достаточно много было сделано для повышения качества и эффективности правовых актов. Например, существенно изменилось и расширилось правовое регулирование вопросов официального опубликования, в частности появился институт электронного официального опубликования. Была введена государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также уставов муниципальных образований органами юстиции. В законодательстве появились комплексные институты правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Был создан и продолжает совершенствоваться Федеральный регистр нормативных правовых актов. Были установлены процедуры мониторинга правоприменения и оценки регулирующего воздействия правовых актов. Проблема в том, что правовое регулирование вопросов правотворчества и повышения эффективности правовых актов осуществляется в России фрагментарно. Эта бессистемность и “лоскутность” правового регулирования во многом снижают регулятивный потенциал

многих, несомненно полезных и необходимых нововведений.

В связи с этим с проектом закона о нормативных правовых актах были связаны большие ожидания. С точки зрения целей в правовой системе такой закон должен систематизировать и дополнить имеющееся правовое регулирование, решив ряд доктринальных и практических проблем. Представляется, что обсуждаемый проект 2014 г., при всей его значимости и достоинствах не в полной мере оправдал эти ожидания.

В проекте федерального закона впервые закреплена легальная дефиниция нормативного правового акта, а также система и иерархия нормативных правовых актов Российской Федерации. Помимо этого в проекте федерального закона урегулированы следующие вопросы: порядок оформления нормативных правовых актов и правила юридической техники; правила толкования нормативных правовых актов; порядок устранения пробелов и коллизий в нормативных правовых актах; систематизация нормативных правовых актов; правовой мониторинг.

При всей значимости рассмотренных вопросов есть ряд спорных моментов, которые нуждаются в доработке.

1. *Статус закона.* С учетом значимости документа его статус должен быть повышен с федерального на федеральный конституционный, ибо он является органической частью Конституции РФ, ее логическим продолжением. Проект такого закона будет направлен на реализацию и развитие следующих положений Конституции Российской Федерации:

ч. 2 ст. 4, предусматривающей, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации;

ст. 76, определяющей соотношение нормативных правовых актов.

В соответствии с Классификатором правовых актов, одобренным Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г., проект рассматриваемого закона можно отнести к отрасли “Конституционный строй” (010.000.000), подотрасли “правотворческая деятельность органов государственной власти” (010.140.000).

Федеральный конституционный закон “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” и соответствующие региональные законы должны занять центральное место в системе действующего законодательства.

¹⁰ См.: Проект федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” и правотворческая деятельность избирательных комиссий // РЦИОТ при ЦИК России // <http://www.rcoit.ru/discussion/detail.php?ID=23912/>. Загл. с экрана (Дата обращения: 4 марта 2015 г.).

¹¹ См., например: Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации. Подготовлен Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (Науч. рук. В.И. Якунин). М., 2010; Проект федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” (Инициативный законопроект). М., 2013.

В имеющемся варианте проект не разрешит всех коллизий и сам может входить в противоречие с иными актами. К тому же в самом проекте установлен запрет на введение в нормативный правовой акт положений о его верховенстве в отношении иных актов. Следовательно, при возникновении в будущем возможных противоречий закона о нормативных правовых актах и иных законов, регулирующих отдельные вопросы издания и действия нормативных актов, приоритета обсуждаемого документа не будет. При таком положении дел теряет смысл сама идея централизованного урегулирования вопросов правотворчества и системы нормативных правовых актов в масштабе Федерации.

Возможность издания конституционных законов на сегодняшний день ограничена самой Конституцией, предусматривающей, что федеральные конституционные законы могут быть приняты по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Однако столь значимый документ, системообразующий для правовой системы общества и переводящий ее на новый уровень правового прогресса, достоин внесения поправки в Конституцию, закрепляющей, что система и иерархия правовых актов государства устанавливаются федеральным конституционным законом.

Закон о нормативных правовых актах государства явно должен быть обособлен в системе правовых актов. Как минимум, можно придать ему форму основ законодательства, которые закрепят систему федеральных актов и станут основой для регионального правотворчества в этой сфере. Для такого обособления необходимо в этом же документе определить статус кодифицированных актов.

2. Объем регулирования. Во-первых, в плане полноты регулирования в настоящем виде проект устарел еще до момента принятия. Правовое поле страны существенно изменилось. Давно уже очевидна настоятельная потребность более широкого комплексного урегулирования данной сферы, т.е. создания законодательства о правовых актах в целом. Отсутствие централизованного регулирования в этой сфере порождает опережающее правотворчество федеральных органов государственной власти и субъектов Федерации, которые произвольно определяют виды и формы издаваемых ими правовых актов. Неразрешимой на доктринальном уровне является и проблема неопределенной юридической природы ряда актов (смешанные акты, общие акты, доктринальные акты, письма министерств). Неопределенным в рамках правовой системы является соотношение

правовых актов различных видов, в частности нормативных правовых и интерпретационных актов. Недаром же субъекты Федерации в инициативном порядке принимают законы о толковании.

В современных условиях совершенно необходимо принять специальный нормативный акт "О системе правовых актов" на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Причем система муниципальных правовых актов должна быть встроена в качестве подсистемы (блока) в систему региональных актов. Последняя же, соответственно, будет выступать составной частью системы федеральных законов. Данный документ должен обеспечить терминологическое единообразие системы правовых актов, закрепить основные виды актов (нормативно-правовые, общие, интерпретационные, правоприменительные, индивидуально-правовые, договорные, смешанные), урегулировать проблему соотношения юридических форм актов с их содержанием, установить четкие пределы компетенции властных органов в части издания актов строго определенных видов и форм, сформулировать основные технико-юридические параметры отдельных форм правовых актов, ввести единообразные требования к их опубликованию, определить основные принципы создания, толкования и применения правовых актов на территории РФ.

Очевидно, что не со всеми этими задачами обсуждаемый проект справился. Многие его положения имеют скорее информационный и провозгласительный характер, чем конкретно-регулятивный. Как справедливо отмечается в пояснительной записке к проекту, закон должен обеспечить целостность и органичность правовой системы Российской Федерации, а также способствовать усилению правовой позиции государства и обеспечению стратегических национальных интересов. Эти задачи нельзя решить, не урегулировав соотношения нормативно-правовых актов с иными правовыми актами. Потребность в установлении общей системы актов очевидна хотя бы из того факта, что сам проект обратился к вопросам толкования права, и эта часть документа стала одной из самых спорных.

Необходимо подчеркнуть, что попытки регулирования системы правовых актов в целом были предприняты на региональном уровне (см. выше) и в законах стран СНГ (Закон Республики Армения). Другой вопрос, что эти попытки тоже не бесспорны в части полноты регулирования и терминологической точности. Однако материал для обобщения, в том числе и практику реализации документов за несколько лет, эти акты дают.

Во-вторых, проект не решает задачи систематизации нормативно-правового материала по вопросам правотворчества и обеспечения качества принимаемых актов. Как уже отмечалось, к настоящему времени в России принят ряд важных актов, регулирующих отдельные вопросы правотворчества. Представляется вполне ожидаемым и разумным, что закон о нормативных правовых актах обобщит имеющееся правовое регулирование, придав ему системный и целостный характер. И остается непонятным, почему разработчики проекта решили обойтись ссылочными нормами в отношении вопросов опубликования, экспертизы, мониторинга правовых актов. В таком виде проект лишь усугубляет избыточность и фрагментарность правового регулирования в сфере издания нормативных правовых актов.

3. *Статус кодифицированных законов.* В соответствии с ч. 3 ст. 7 проекта “федеральные законы могут приниматься в форме кодексов, уставов и технических регламентов”. Далее даются понятия формы кодексов, уставов и технических регламентов, более ничего о федеральных законах не говорится. Формулировка явно неудачна. При буквальном ее толковании получается, что федеральные законы могут быть приняты только в одной из указанных форм, т.е. просто документ в форме федерального закона издаваться не может. Очевидно, что разработчики имели в виду иное, а именно: помимо собственно федерального закона могут быть изданы и законы в вышеуказанных формах. Необходимо ввести в проект понятие кодифицированного закона с обособлением его места в иерархии нормативных правовых актов. Часть 18 ст. 10 проекта запрещает предусматривать в нормативном правовом акте положения о верховенстве в отношении иных нормативных правовых актов, принятых (изданных) тем же правотворческим органом в той же форме. Как указывали юристы в процессе обсуждения проекта, если эта идея воплотится в жизнь, то более 80 подобных норм о приоритете (закрепленных в том числе в ГК РФ, УПК РФ, НК РФ и других кодексах) утратят силу¹². Необходимо отметить, что такой запрет является непродуманным и создаст пробел в правовом регулировании. Нет никакого смысла использовать юридическую форму кодекса, если никак не обособлять ее в иерархии нормативных правовых актов. В “законе о законах” должен быть закреплен приоритет кодифициро-

ванных актов, иначе утрачивает смысл сама идея кодификации как вида правотворчества.

Кроме этого, в условиях федеративного государства необходимо вернуться к такой форме закона, как основы законодательства. Акты федерального уровня, принимаемые по вопросам совместного ведения федерации и ее субъектов, должны облекаться в форму основ законодательства. При этом данные основы должны иметь приоритет по отношению к законам субъектов федерации, принятым по вопросам совместного ведения.

В проекте правильно поднят вопрос о форме нормативных правовых актов. Идеальный с точки зрения формальной определенности права вариант – ситуация, когда по форме документа мы однозначно определяем его юридическую силу и правовую природу. К этому и надо стремиться. В практическом плане не особо важно, как именно будет называться документ. Важно, чтобы по наименованию однозначно определялись его форма, вид, юридическая сила, иные значимые параметры правовой природы.

4. *Понятие нормативного правового акта.* Понятие нормативного правового акта – принципиальный момент и краеугольный камень правового регулирования в сфере правотворчества. Одно из главных ожиданий к “закону о законах” – необходимость четко определить соотношение, различие и юридическую силу нормативных правовых актов и актов нормативного толкования. Однако проект еще больше запутывает ситуацию. Согласно ст. 2 проекта нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, *разъяснение* (курсив наш. – Авторы), 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 этом варианте проект убирает различия между правотворческой и правотолковательной деятельностью. При таком подходе и разъяснения Верховного Суда по вопросам судебной практики, и постановления Конституционного Суда РФ о толковании положений Конституции будут являться нормативными правовыми актами. А ситуация с пресловутыми разъяснительными и информационными письмами министерств и других федеральных органов исполнительной власти становится еще более запутанной. К тому же да-

¹² См.: Петров А. 10 ключевых идей минюстовского проекта “закон о законах” // Право.ru // <http://krasn.pravo.ru/urgent/view/50158/> (Дата обращения: 4 марта 2015 г.).

лее в проекте говорится и о реализации права, и о применении, и об официальном толковании.

Определение нормативного правового акта должно быть изменено. Это будет соответствовать и логике самого законопроекта, достаточно последовательно описывающего стадии правового регулирования по классической схеме.

5. *Виды правовых актов.* Выше мы отмечали, что в правовом регулировании на сегодняшний день нуждается вся система правовых актов. Но здесь хотелось бы остановиться на одном конкретном виде актов, статус которых обязательно должен быть урегулирован в законе о нормативных правовых актах. В современном российском законодательстве есть огромное количество нетипичных актов общего, декларативного характера, которые не содержат норм-предписаний в обычном понимании. Эти документы включают в себя нормы-принципы, нормы-цели, иные нормы общеустановительного характера закрепляют перспективные цели и задачи правового регулирования в какой-либо области, фиксируют круг проблем, имеющих в данной сфере, формулируют основные направления деятельности и блоки мероприятий, необходимых для реализации в будущем. Такие документы служат своеобразной базой для принятия на их основе других нормативных правовых актов, которые будут содержать конкретно-регулятивные нормы.

Исследуемые акты имеют различные наименования. Так, в практике современной правовой системы существуют доктрины¹³, стратегии¹⁴,

основы и основы государственной политики¹⁵, концепции¹⁶, принципы¹⁷, программы¹⁸, планы. Данная группа актов не имеет в науке и в законодательстве устоявшегося общепринятого наиме-

¹⁵ См., например: Указ Президента РФ “Об основах государственной политики в сфере информатизации” от 20 января 1994 г. (в ред. от 9 июля 1997 г.); Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.); постановление Правительства РФ “О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике” от 29 декабря 2011 г. (в ред. от 2 июня 2014 г.) (вместе с “Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике”); постановление Правительства РФ “О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации” от 30 апреля 2014 г. (вместе с “Основами формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации”); Основные положения Основ государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 19 апреля 2013 г.); Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г.).

¹⁶ См., например: Указ Президента РФ “Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию” от 20 апреля 2014 г.; Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12 февраля 2013 г.); Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (Текст приведен в соответствии с публикацией на сайте // <http://www.kremlin.ru> (По сост. на 20 ноября 2013 г.); Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.); Распоряжение Правительства РФ “Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом” от 19 мая 2014 г.; Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. “Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти”; приказ Минфина России “Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года” от 29 августа 2013 г.; приказ Генпрокуратуры РФ “Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации” от 17 марта 2010 г. (в ред. от 22 апреля 2011 г.).

¹⁷ См., например: приказ ФФОМС “Об утверждении Общих принципов построения и функционирования информационных систем и порядка информационного взаимодействия в сфере обязательного медицинского страхования” от 7 апреля 2011 г. (в ред. от 26 декабря 2013 г.).

¹⁸ См., например: Указ Президента РФ “О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации” от 24 декабря 1993 г. (в ред. от 7 октября 2013 г.); постановление Правительства РФ “О Федеральной целевой программе “Юг России (2014–2020 годы)” от 26 декабря 2013 г.

¹³ См., например: Указ Президента РФ “О Военной доктрине Российской Федерации” от 5 февраля 2010 г.; Распоряжение Президента РФ “О Климатической доктрине Российской Федерации” от 17 декабря 2009 г.; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г.).

¹⁴ См., например: Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года” (Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте // <http://www.government.ru> (По сост. на 20 февраля 2013 г.); Указ Президента РФ “О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года” от 19 декабря 2012 г.; Распоряжение Правительства РФ “Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года” от 31 мая 2014 г.; Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 “О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года” от 5 апреля 2011 г.; Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.” (утв. Президиумом ФАС России от 3 июля 2013 г.); Стратегия развития авиационной промышленности на период до 2015 года (Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте // <http://www.minpromtorg.gov.ru> (По сост. на 4 апреля 2013 г.).

нования, да и исследования этих актов весьма немногочисленны. Однако именно эта группа актов является, по нашему мнению, специфическим и наиболее важным инструментом правотворческой политики, поэтому на ней следует остановиться подробнее.

Эти акты предлагают называть стратегическими, концептуальными, доктринальными, общеукрепительными¹⁹.

В проекте федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации”, разрабатываемом Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, исследуемые акты тоже упомянуты и обозначены термином “программные правовые акты”. В ст. 10 законопроекта говорится: программные правовые акты (программы, концепции, стратегии) определяют цели и задачи развития, этапы и способы их достижения и решения, закрепляют ценностные ориентиры в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений и организаций, институтов гражданского общества²⁰.

Вообще для характеристики подобных актов в науке прижился термин “доктринальные акты”, хотя встречается он нечасто и специальных исследований по этому вопросу очень мало. Этот же термин использовался в альтернативном законопроекте “О правовых актах в Российской Федерации”, представленном Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в 2010 г. Доктринальный правовой акт – это специальный нормативный правовой акт, направленный на регулирование целей, приоритетов, содержания и способов реализации государственной политики Российской Федерации, политики субъектов Российской Федерации или муниципальных образований в различных сферах общественного, политического, государственного, социально-экономического и культурного развития, основанный на системе государственного планирования и прогнозирования на

долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы²¹.

Какой термин (доктринальные акты, программные акты, стратегические акты или иной²²) в итоге приживется в терминологическом поле российской юриспруденции, покажет время. Однако очевидно, что эти акты составляют реальность современной правотворческой практики. Более того, их роль возрастает при законодательном закреплении планирования и прогнозирования правотворчества. При этом совершенно непонятно, почему минюстовский проект закона о нормативных правовых актах обошел вниманием этот вид актов и не воспользовался предложениями альтернативных законопроектов.

В настоящий момент доктринальные (стратегические) правовые акты не могут в полной мере раскрыть своего потенциала как средства правового регулирования и особого инструмента правотворческой политики. Их правовая природа, юридическая сила и степень обязательности не определены. Эти акты не имеют устоявшейся формы принятия. Подобные документы утверждаются различными органами и различными актами, как мы могли видеть выше. В результате их юридическая сила будет зависеть от акта, утвердившего соответствующую доктрину или иной стратегический документ. Это – юридический нонсенс, но многие из ныне опубликованных доктрин, концепций и т.д. вообще не имеют выходных данных и реквизитов юридического документа! Даже справочно-правовые системы, работающие с официальными версиями документов по договорам с государственными органами, не имеют информации о реквизитах этих документов и используют формулы “текст приводится в соответствии с публикацией на сайте”. Это было бы объяснимым и верным, если бы документы содержали пометку “проект”, но этого нет. Более того, отсутствуют какие бы то ни было данные об авторах этих документов²³. Некоторые из этих

¹⁹ Маланых И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России // Юридические записки Воронежского гос. ун-та. Вып. 22. “Демократия и правовая система России: преимущества, достижения, противоречия”. Воронеж, 2009. С. 117–130; Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации // Правовая инициатива. 2013. № 7. С. 7 // <http://49e.ru/ru/>; Суд как субъект правовой политики /Под ред. А.В. Малько. М., 2014. С. 105.

²⁰ См.: Проект федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” (Инициативный законопроект). М., 2013. С. 15.

²¹ См.: Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации. Подготовлен Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (Науч. рук. В.И. Якунин). С. 7.

²² Кстати, все названные варианты на настоящий момент используются в законодательстве (см. обзор: Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Указ. соч.).

²³ Например, данные СПС “КонсультантПлюс”: Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (Текст приведен в соответствии с публикацией на сайте // <http://www.kremlin.ru> (По сост. на 20 ноября 2013 г.)); Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (Текст документа приведен в соответствии с

документов, в частности исходящие от Президента РФ, не утверждаются правовым актом Президента, но выходят в свет с пометкой “утверждено Президентом РФ, №., дата...”²⁴.

Такая ситуация недопустима с точки зрения юридической техники. Это подрывает авторитет документов, исходящих от органов государственной власти, размывает степень их обязательности. Доктринальные (стратегические) акты, несмотря на специфический язык изложения и максимально обобщенный характер, должны приобрести определенную юридическую природу, стать обязательным основанием для издания федеральных законов и иных правовых актов. Для повышения эффективности такие документы должны дополняться поручениями и указаниями органам и должностным лицам, подчиненным издающему субъекту, рекомендациями иным субъектам по приведению своей деятельности в соответствие с утвержденными доктринальными документами и разработке на их основе и в целях их реализации конкретизирующих нормативных правовых актов регулятивного характера в пределах своих полномочий и компетенции. Именно в таком качестве доктринальные (стратегические) документы должны войти в систему правовых актов РФ в качестве основного средства выработки отдельных направлений правотворческой политики.

6. *Невнятность регулирования.* Основными претензиями к сегодняшнему состоянию правового регулирования в сфере издания правовых актов являются его фрагментарность и, как следствие, широта дискреционных полномочий правотворческих органов. Ценность закона о нормативных правовых актах состоит в том, что он способен установить единую закрытую систему нормативных правовых актов, определив для каждого субъекта правотворчества допустимые виды и юридические формы актов. Тем самым должно

быть запрещено издание актов неопределенной юридической природы, т.е. актов в форме, прямо этим законом не предусмотренной. Широта и размытость правотворческих полномочий, в том числе издание органами актов неопределенной юридической природы, т.е. с неясными юридическими последствиями и степенью обязательности, являются одними из самых опасных коррупциогенных факторов. На устранение этого фактора и должен быть направлен “закон о законах”. Однако этой задачи проект не решает; более того, во многих случаях необоснованно легализует правотворческую дискрецию. Совершенно непонятно обилие управомочивающих норм и расширительных оговорок в проекте, что явно снижает регулятивный потенциал документа. Например, согласно ч. 1 ст. 22 проекта правотворческий орган, *как правило*, подготавливает концепцию нормативного правового акта. В соответствии с ч. 1 ст. 20 для подготовки проекта акта *могут быть* предусмотрены соответствующие бюджетные средства и внебюджетные источники финансирования. Часть 2 ст. 24 предусматривает, что проекты федеральных законов и законов субъектов федерации *могут быть* вынесены на общественное обсуждение; а ч. 3 этой же статьи говорит о том, что при подготовке проектов нормативных правовых актов *могут* проводиться публичные слушания. Статья 32 проекта содержит открытый перечень экспертиз проекта нормативного правового акта, никак не оговаривая их обязательности.

Размытость и декларативность регулирования усугубляется и большим количеством отсылочных норм, адресующих нас к еще не установленным порядкам и не принятым законам. Так, проект предоставляет гражданам право на внесение предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования *в порядке, установленном законодательством РФ* (ч. 6 ст. 35 проекта). Или: подготовка концепции проекта нормативного правового акта является обязательной *в случаях, установленных законодательством* и иными нормативными правовыми актами (ч. 3 ст. 22). Граждане РФ участвуют в разработке и принятии нормативных правовых актов *в порядке, установленном законодательством* и иными нормативными правовыми актами (ч. 2 ст. 4). Отсылочные нормы употреблены при регулировании официального толкования, опубликовании, экспертизе нормативных правовых актов, а также при определении их форм. Напрашивается вывод: “Да если бы все эти случаи и порядки были однозначно определены в законодательстве, то и потребности в законе о нормативных правовых актах особой не было бы!”

публикацией на сайте // <http://www.government.ru> (По сост. на 20 февраля 2013 г.); Стратегия развития авиационной промышленности на период до 2015 года (Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте // <http://www.minpromtorg.gov.ru> (По сост. на 4 апреля 2013 г.)).

²⁴ См., например: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г.); Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.); Основные положения Основ государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ от 19 апреля 2013 г.); Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г.).

Такое ощущение, что разработчики действовали по принципу “и нашим, и вашим”, любыми способами избегая однозначных и категоричных формулировок и решений. А ведь от закона о нормативных правовых актах ожидается именно это. Фрагментарное и невнятное регулирование по этим вопросам у нас уже имеется, равно как есть и доктринальные положения, которые нуждаются в подкреплении правовым регулированием. В имеющемся варианте значительная часть положений проекта имеет больше информативный, чем конкретно-регулятивный смысл.

В тексте есть еще масса конкретных формулировок и общих правил регулирования, которые являются спорными, неполными или непонятными. Нет смысла детальнейшим образом останавливаться на всех нюансах. Хочется отметить один немаловажный факт: “закон о законах” — столь

значимый системообразующий для правовой системы документ, что его любой официальный проект обречен на бурное обсуждение, равно как и никакой проект не будет признан идеальным, не будет способен удовлетворить запросы и представления всех. Однако эта же значимость документа требует тщательной его проработки. Раз уж мы ждали чуда 20 лет, как говорят некоторые критики²⁵, то нет смысла принимать “сырой” и размытый документ, который в настоящем виде не разрешает многих спорных и действительно значимых вопросов правотворчества и соотношения между собой правовых актов.

²⁵ См.: “Закон о законах”: 20 лет в ожидании чуда // Центр научной политической мысли и идеологии // <http://rusrand.ru/analytics/zakon-o-zakonah-20-let-v-ozhidanii-chuda/> (Дата обращения: 4 марта 2015 г.).