

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(ИНИЦИАТИВНЫЙ ПРОЕКТ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА)

Научное издание

5-е издание, переработанное и дополненное

МОСКВА
2019

УДК 34.01
ББК 67.022.12
О11

О нормативных правовых актах в Российской Федерации
О11 (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. – 88 с.

ISBN 978-5-9516-0847-5

Настоящее научно-практическое издание восполняет пробел в системе норм правовых актов Российской Федерации и направлено на законодательное регулирование правотворческого процесса, упорядочение видов и форм издаваемых различными органами государственной или муниципальной власти нормативных предписаний. Разработка такого инициативного проекта связана и с необходимостью формирования общего правового пространства и единого правового поля стран – участниц евразийской интеграции, с переходом России к новому этапу внедрения современных информационных технологий в деятельность государственных органов в рамках реализации принципов так называемого открытого правительства, или электронного правительства, и Стратегии развития информационного общества в России.

Для юристов – ученых и практиков, представителей правотворческих органов, государственных ведомств, бизнес-сообщества и общественных организаций.

УДК 34.01
ББК 67.022.12

ISBN 978-5-9516-0847-5

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2019

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Т.Я. Хабриева – академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный юрист Республики Татарстан, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), заместитель президента Российской академии наук, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы);

Ю.А. Тихомиров – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований ИЗиСП;

А.И. Абрамова – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗиСП;

Л.В. Андриченко – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации заведующий Центром публично-правовых исследований ИЗиСП;

С.Б. Бальхаева – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗиСП;

Н.А. Власенко – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник ИЗиСП;

А.А. Головина – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ИЗиСП;

К.П. Ермакова – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ИЗиСП;

М.В. Залоило – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ИЗиСП;

А.Н. Морозов – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗиСП;

А.В. Павлушкин – кандидат юридических наук, заместитель заведующего отделом правового анализа и прогнозирования ИЗиСП;

Д.А. Пашенцев – доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЖиСП;

А.Е. Постников – доктор юридических наук, заведующий отделом конституционного права ИЖиСП;

Н.В. Путило – кандидат юридических наук, заведующий отделом социального законодательства ИЖиСП;

Л.К. Терещенко – доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса ИЖиСП;

Н.И. Хлуденева – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЖиСП;

А.М. Цирин – кандидат юридических наук, и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЖиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции;

С.В. Шульга – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЖиСП.

Руководители авторского коллектива – академик РАН **Т.Я. Хабриева** и доктор юридических наук **Ю.А. Тихомиров**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Динамика развития правотворчества и правоприменения в нашей стране, постоянное увеличение количества нормативных правовых актов требуют принятия мер по повышению их качества и эффективности реализации.

Эта задача – важнейшая для науки, поэтому в результате многолетних научных исследований сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт) был разработан проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (далее – инициативный проект). В своей основе он опирается на подготовленные в Институте научные концепции развития законодательства, которые выдержали семь изданий¹.

Первоначально инициативный проект задумывался как некий сводный акт, регламентирующий вопросы эффективности взаимодействия парламента и других высших государственных органов в законодательной деятельности.

По мере развития российской правовой системы, воздействия на нее динамично меняющейся общественной среды, повышения роли права в государстве менялось и представление об инициативном проекте.

¹ См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1994; Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1995; Концепции развития российского законодательства. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1998; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2013; Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015.

Масштабное обновление российского законодательства, его отраслей, институтов, обусловленное преобразованиями, произошедшими в стране, увеличившийся в связи с этим массив нормативного материала требовали создания сбалансированной правовой системы. Понимание необходимости обеспечения единства, согласованности и стабильности издаваемых правовых актов как регуляторов общественных интересов, усиления влияния права на общественные процессы породило идею принятия настоящего проекта.

Практическую реализацию идея получила в подготовленном в 1992 г. сотрудниками Института проекте федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»¹. Его целью было введение стабильных основ классификации нормативных правовых актов, четкое определение их признаков, содержания и формы, обеспечение регулирования всех видов нормативных правовых актов федерального уровня, а также правильного соотношения актов между собой. Были разработаны правила планирования, подготовки, официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов, их толкования и систематизации. Решался вопрос о введении мер по улучшению научной обоснованности принимаемых правовых норм, эффективности их действия. Таким образом, инициативный проект был направлен на достижение согласованности всех этапов движения издаваемого акта – от его подготовки до реализации.

Закон о нормативных правовых актах, принятый на основе инициативного проекта, должен был стать базовым, создавая основу для принятия иных актов, регламентирующих организацию и деятельность органов и должностных лиц, обладающих правотворческими полномочиями.

Инициативный проект нашел поддержку и в научной среде, и в среде практических работников.

В последующие годы осуществлялось содержательное обновление проекта, вызванное, в первую очередь, проводимыми в стране коренными реформами в политической, социальной, экономической, правовой и иных сферах, что потребовало комплексного научного переосмысления стратегических направлений дальнейшего развития правотворческого и правоприменительного процессов. Происходило обсуждение проекта в палатах Феде-

¹ См.: Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76–86.

рального Собрания Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, на конференциях.

Одновременно с работой над инициативным проектом Институт подготовил проект Модельного закона «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации»¹. Проект носил рекомендательный характер и служил определенным ориентиром в условиях начавшегося процесса разработки и принятия субъектами Российской Федерации, активно включившимися в осуществление собственного правотворчества, законодательных актов, связанных с регламентированием этой деятельности. Нормативное закрепление на уровне субъекта Российской Федерации наиболее важных приемов и методов подготовки и оформления своих правовых решений в специальном законе призвано было вносить стабильность, порядок и необходимое единообразие в эту работу, позволяло упорядочить систему действующих в регионе нормативных правовых актов в контексте развития двухуровневого правового регулирования – федерального и регионального.

Таким образом, разрабатывая инициативный проект и Модельный закон, а также осуществляя научные исследования российского законодательства², Институт влиял и на процессы упорядочения правотворческих процессов на региональном уровне. В частности, был принят ряд соответствующих законов в ряде субъектов Российской Федерации. Речь идет о таких субъектах, как Москва, Санкт-Петербург, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Тверская область, Новосибирская область, Свердловская область и другие.

В результате по состоянию на 1 декабря 2017 года принято 49 законов субъектов Российской Федерации, в названиях которых используются термины «правовой акт» или «нормативный правовой акт» и которые посвящены регулированию правотворчества в соответствующем субъекте Российской Федерации.

В 1996 году подготовленный на основе разработок Института проект федерального закона «О нормативных правовых актах Рос-

¹ Модельный (рекомендательный) закон «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации». В кн.: Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 524–540.

² См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы / гл. ред. Л.А. Окуньков. М., 1995; Соотношение законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003.

сийской Федерации» был внесен группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания на рассмотрение палаты и в ноябре 1996 года принят в первом чтении¹. Принятие проекта в его концептуальной части свидетельствовало о том, что сама идея создания такого закона по сути решаемых им задач оставалась актуальной.

В 2000 году Институт подготовил и опубликовал обновленный вариант инициативного проекта. Особенности данного проекта являлись, например, изложение основных правил законодательной техники; подробная регламентация норм об изменении и дополнении нормативных правовых актов Российской Федерации, признании их утратившими силу².

Динамика изменения общественных отношений, задачи дальнейшего укрепления государственности, развития экономики, социальной и культурной сфер, безопасности государства требовали поиска путей совершенствования не только правотворчества, но и правоприменения, выявления направлений повышения эффективности законодательства, настройки системы «обратных связей» между законодательством и практикой его реализации.

В 2002 году была разработана концепция правового мониторинга, ранее отсутствовавшая в российской юридической доктрине и практике. В результате произошло переосмысление взглядов на механизмы взаимодействия закона и правовой реальности, был существенно расширен радиус регулирования отношений, возникающих в процессе правотворчества и правоприменения. В рамках этой работы стала понятна необходимость выхода на новый уровень регулирования правотворческого процесса с целью упорядочения как законотворческой деятельности, так и всего механизма подзаконного нормативного регулирования.

Новый разработанный Институтом проект имел ряд принципиальных особенностей:

а) регулирование согласно инициативному проекту охватывало все виды нормативных правовых актов, включая муниципальные. В сферу регулирования были введены новые понятия – программных правовых актов, локальных нормативных правовых актов;

б) в инициативном проекте была предпринята попытка связать воедино все фазы появления и действия актов в процессе право-

¹ При рассмотрении во втором чтении (12 мая 2004 г.) законопроект был отклонен Государственной Думой и снят с дальнейшего рассмотрения.

² См.: Законотворчество в Российской Федерации научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.

творчества и правоприменения, что позволяет определять критерии их эффективности. В связи с этим отдельная глава была посвящена планированию, прогнозированию правотворческой деятельности и оценке регулирующего воздействия. Также была введена глава об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, что является необходимым элементом правотворческого процесса в демократическом правовом государстве;

в) инициативным проектом были намечены способы обеспечения соотношения национальных правовых актов и международно-правовых актов ввиду актуальности данной проблемы в условиях интеграционных процессов;

г) впервые были даны характеристики способов использования новых информационных технологий в процессах правотворчества и правоприменения. Отдельная глава была посвящена применению информационных технологий. Кроме того, в инициативный проект были включены нормативные характеристики системы понятий, имеющих отношение к правовой сфере государства.

Обобщение нового практического опыта и развитие научных концепций развития законодательства позволили Институту издать обновленную версию инициативного проекта в 2013 году¹. Положения, получившие в нем отражение, обсуждались на заседаниях и секциях Ученого совета Института, в Центральном Доме Ученых, на проводимых Институтом круглых столах, конференциях, освещались в трудах его сотрудников и научных концепциях развития российского законодательства². Сложились определенные традиции, подходы к трактовке основных принципов и норм, содержащихся в законопроекте.

Вопрос принятия проекта закона обсуждался на заседаниях Научного совета по правотворчеству при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (2013–2016 гг.), в состав которого входили ученые Института, и где неоднократно высказывались идеи о необходимости принятия такого закона.

Актуальность инициативного проекта в настоящее время обусловлена следующим.

¹ См.: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный законопроект)». М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.

² См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

1. На протяжении последних трех-четырёх лет страна с учетом мировых геополитических, экономических и социальных процессов решает сложные стратегические задачи, связанные:

а) с необходимостью укрепления государственности и национального суверенитета, обеспечением безопасности;

б) консолидацией общества, укреплением системы социальных связей;

в) выходом на новый уровень развития реальной экономики и технологической сферы.

Требуется системная организация правотворчества и правоприменения на основе нового правопонимания, направление которому задает инициативный проект, в котором преодолена его узкая трактовка только как «закона о законах» и сделан акцент на полный цикл жизни правовой нормы. Необходимые преобразования должны опираться на прочный фундамент стабильного, упорядоченного и системного правотворчества и правоприменения.

В связи с этим следует подчеркнуть, что особое место в инициативном проекте уделяется прогнозированию правотворческой деятельности, в котором используются механизмы юридического предвидения оснований и критериев выбора оптимальных правовых решений и оценки их последствий. Затрагиваются проблемы научных основ правотворческой деятельности, мониторинга и предотвращения рисков, в том числе коррупционных.

Также в инициативном проекте предлагает установить, что принятый на его основе федеральный закон будет иметь приоритетное значение над иными законодательными актами в данной области, что позволит создать целостную и непротиворечивую систему правового регулирования.

Еще один немаловажный аргумент для принятия предлагаемого инициативного проекта – переход России к новому этапу внедрения современных информационных технологий в деятельность государственных органов в рамках реализации принципов так называемого открытого правительства, или электронного правительства¹ и Стратегии развития информационного общества в России². Процесс цифровизации не может оставить в стороне

¹ См.: Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: монография / Н.М. Касаткина, Н.Б. Крысенкова, Ф.А. Лещенков и др.; отв. ред. И.Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014.

² См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203) // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

такой важный аспект деятельности органов государственной власти, как правотворчество, оказывая значительное влияние на государственно-правовое развитие общества и право как таковое¹. Обновленная редакция инициативного законопроекта Института предлагает закрепить ряд норм в сфере принятия электронных нормативных правовых актов и порядка их опубликования.

2. Необходимость принятия инициативного проекта в настоящее время вызвана и необходимостью формирования общего правового пространства² и единого правового поля стран – участниц евразийской интеграции. Эти задачи успешно решаются в частноправовой сфере, однако в публично-правовой их решение также следует интенсифицировать. Здесь нельзя не заметить, что все страны – участницы Евразийского экономического союза (ЕАЭС) имеют соответствующие законы о нормативных правовых актах (см. ниже). Предложенная в инициативном проекте регламентация международных интеграционных аспектов позволит успешно решать и практические задачи правовой интеграции в ЕАЭС.

В инициативном проекте уделяется внимание и международному аспекту в целом, в том числе принятию международных рекомендательных актов (модельных законов, модельных кодексов, рекомендательных резолюций, решений, договоренностей и т.д.).

3. Следует принимать во внимание, что законодательное регулирование правотворческого процесса, упорядочение видов и форм издаваемых различными органами государственной или муниципальной власти нормативных предписаний, установление их соотношения между собой во многих государствах мира – вполне устоявшийся опыт. Например, такие законы действуют в Болгарии³, Китайской Народной Республике⁴, Японии⁵ (причем в

¹ См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Государство и право. 2017. № 1. С. 85–102.

² См.: Правовое пространство и человек: монография / Н.В. Власова, С.А. Грачева, М.А. Мещерякова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012; Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014.

³ Закон о нормативных актах принят в 1973 г. (см.: Държавен вестник. 1973. № 27).

⁴ См.: Закон КНР о правотворчестве (принят на 3-й сессии ВСНП девятого созыва 15 марта 2000 г.) // Современное законодательство Китайской Народной Республики: сборник нормативных актов / сост., ред. и авт. предисл. Л.М. Гудошников. М., 2004. С. 56–78.

⁵ Общее положение о законах принято в 1898 г. (см.: Инако Ц. Современное право Японии. М., 1981. С. 132).

последней до сих пор сохраняет силу акт 1898 г.). Не являются в этом смысле исключением государства-участники Содружества Независимых Государств, более чем в половине из которых такие законы уже действуют (в том числе в Республике Беларусь и Республике Казахстан, что имеет особое значение, учитывая перспективы дальнейшего развития правового пространства ЕАЭС).

Здесь важно отметить вклад научных разработок Института в развитие зарубежного законодательства в рассматриваемой сфере. 13 мая 1995 г. постановлением Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ был принят Рекомендательный законодательный акт о нормативных правовых актах государств – участников СНГ, подготовленный на базе предложенного Институтами Модельного закона. На основе этого опыта многие государства СНГ (например, Республика Казахстан, Республика Беларусь, Республика Узбекистан, Республика Армения, Туркменистан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Азербайджанская Республика)¹ подготовили и ввели в действие свои законы о нормативных правовых актах.

Таким образом, результаты исследований Института получили существенное отражение и развитие в законодательстве стран СНГ, где в итоге был накоплен определенный опыт разработки, принятия и применения законов о нормативных правовых актах. Изучение этого опыта показывает благоприятное воздействие данного закона на развитие законодательства и подзаконного регулирования.

При этом некоторые государства СНГ за истекшие годы приняли уже по два соответствующих закона², а иногда и по три³ или существенно обновили их редакции. Это свидетельствует о том, что сама правовая конструкция такого рода закона востребована

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах»; Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»; Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. № 160-II «О нормативных правовых актах»; Закон Республики Армения от 3 апреля 2002 г. «О правовых актах»; Закон Туркменистана от 26 августа 2017 г. № 589-V. «О правовых актах»; Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»; Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. № 1414 «О нормативных правовых актах»; Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. № 21-IVKQ «О нормативных правовых актах».

² Например, Республики Казахстан – в 1998 и 2016 г., Кыргызская Республика – в 1996 и 2009 г., Туркменистан – в 2005 и 2017 г.

³ Так, в Республике Таджикистан соответствующие законы принимались в 2003, 2009 и 2017 гг.

на практике и занимает важное место в системе законодательства тех стран, в которых такой закон принят. Положительный правовой опыт зарубежных стран в сфере принятия законов о нормативных правовых актах также является одним из аргументов в пользу появления подобного закона и в России – стране, которая стояла у истоков этой идеи на постсоветском пространстве.

Учет международного опыта вновь побудил Институт продолжить развитие этого направления и существенно обогатить концепцию закона о нормативных правовых актах.

Полагаем, что принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» – актуальная задача российского правотворчества на ближайшую перспективу, что отражает в необходимой степени положения Послания Президента РФ Федеральному Собранию в 2019 г.¹ и полностью соответствует тенденции последних лет по усилению стратегического обеспечения деятельности российского государства в различных сферах².

Федеральный закон, принятый на основе предлагаемого инициативного законопроекта, может служить правовым обеспечением реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и позволит создать прочный фундамент правотворческой и правоприменительной деятельности.

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>

² См., в частности: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (Российская газета. 2014. 3 июля); Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 мая 2017 г. № 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902); Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887); Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6886); Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074).

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (далее – законопроект) направлен на оптимизацию правового регулирования отношений по разработке, принятию, применению, изменению, приостановлению, отмене, признанию утратившими силу нормативных правовых актов в Российской Федерации. Целями законопроекта являются устранение фрагментарности и недостатков существующего правового регулирования, обеспечение целостности правовой системы Российской Федерации и единства правового пространства. Он призван установить основные принципы правотворчества и правоприменения в Российской Федерации с учетом норм международного права и международных договоров Российской Федерации, задач укрепления законности, предоставления гарантий участия граждан в управлении государственными делами, всестороннего обеспечения их прав и свобод. Реализация этих целей и задач способствует повышению эффективности деятельности органов публичной власти и демократизации общественной жизни.

Анализ законодательства и правоприменительной практики показал, что действующая система правового регулирования является сложной по своей структуре, правовые нормы, посвященные отдельным процедурам и требованиям к правотворческому процессу включены в многочисленные нормативные правовые акты разного уровня и юридической силы.

Базовыми документами, определяющими и организующими законотворческую работу на федеральном уровне являются регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации – Государственной Думы и Совета Федерации. Подзаконное нормотворчество регулируется актами Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, иных федеральных органов государственной власти. Соответствующее законодательство принято на уровне субъектов Российской Фе-

дерации, действуют муниципальные правовые акты и локальные акты. В частности, наличие значительного количества законодательных актов, регулирующих отношения в сфере правотворчества субъектов Российской Федерации, показывает необходимость таких законов не только на региональном уровне, но и в масштабе Российской Федерации в целом.

Вместе с тем на федеральном уровне в настоящее время отсутствует систематизирующий нормативный правовой акт, в котором последовательно и комплексно регулировались бы основные принципы и процедуры в сфере правотворчества и правоприменения на различных уровнях.

Отсутствие такого базового федерального закона ведет к снижению эффективности правового регулирования общественных отношений, дублированию норм права в различных нормативных правовых актах, что создает предпосылки для правовых коллизий, снижения эффективности реализации правотворческих полномочий органов публичной власти, приводит к необходимости частого изменения и дополнения действующих нормативных правовых актов. Все это в конечном счете негативно влияет на качество правоприменения.

Действие предполагаемого федерального закона будет направлено на упорядочение системы нормативных правовых актов в Российской Федерации и урегулирование всего их «жизненного цикла», за исключением правоприменительных (индивидуальных) и актов толкования права – от проектирования до оценки эффективности воздействия акта на общественные отношения.

Законопроект актуализирует правовое регулирование общественных отношений с учетом: а) правотворческой и правореализационной, в том числе правоприменительной, практики; б) стратегических ориентиров социально-экономического развития; в) основных направлений развития современных технологий; г) изменения наднационального регулирования отношений в условиях евразийской региональной интеграции, перспектив дальнейшей гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС, а также государств – участников СНГ; д) зарубежной законодательной практики.

Как показывает опыт других стран, общественные отношения, регламентирующие «жизненный цикл» нормативных правовых актов, нуждаются в четком государственном, в том числе законодательном, регулировании. Так, в Болгарии, Венгрии, Италии, Китайской Народной Республике, Японии действуют специальные законы, регулирующие отношения в сфере правотворчества. Законы о нормативных правовых приняты во всех странах – парт-

нерах России по евразийской интеграции и во многих государствах СНГ (например, в Республике Узбекистан, Туркменистан, Республике Таджикистан, Азербайджанской Республике и др.).

Изложенные обстоятельства предопределяют необходимость совершенствования правового регулирования с учетом развития отношений в данной области.

В законопроекте:

1) определяются основные понятия (в частности, такие как «система нормативных правовых актов», «нормативный правовой акт», «электронный нормативный правовой акт», характеристика видов и форм нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы);

2) на основе положений Конституции России определяется система нормативных правовых актов;

3) регулируются вопросы планирования подготовки нормативных правовых актов, правового мониторинга, правового прогнозирования, экспертизы актов, оценки регулирующего воздействия, использования информационных технологий в правотворчестве;

4) закреплено неразрывное единство правотворческого и правоприменительного процессов;

5) определены правила подготовки и оформления текстов нормативных правовых актов, положения об экспертной оценке нормативных правовых актов, порядке их официального опубликования, вступления в силу и действия;

6) устанавливаются требования к реализации нормативных правовых актов, правила толкования и устранения коллизий нормативных правовых актов, преодоления и восполнения пробелов в нормативных правовых актах;

7) упорядочивается разнообразие документов программно-стратегической направленности (программы, доктрины, стратегии и др.), определяется их юридическая природа.

Принятие законопроекта позволит:

1) систематизировать и усовершенствовать действующие правовые нормы в указанной сфере;

2) создать необходимую законодательную основу для четкой координации действий различных субъектов правотворческой и правоприменительной деятельности;

3) в унифицированной форме аккумулировать принципы и правила деятельности в области правотворчества, правоприменения;

4) определить «жизненный цикл» нормативного правового акта.

Предполагаемый эффект от принятия федерального закона заключается в упорядочении общественных отношений в области правотворчества, формировании единой и непротиворечивой системы российского законодательства, совершенствовании механизмов реализации права, укреплении законности и правопорядка.

Принятие и реализация федерального закона не потребуют дополнительных расходов из федерального бюджета.

Принятие федерального закона потребует внесения изменений в федеральное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты в части устранения дублирования норм, регулирующих систему правотворчества и правоприменения, а также в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере с целью приведения их в соответствие с его нормами: в частности, в Федеральные законы от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» и др.).

В силу приоритетного значения федерального закона применение иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы правотворчества в Российской Федерации, и толкование их основных понятий будет осуществляться с учетом положений и основных понятий, содержащихся в предлагаемом федеральном законе.

СТРУКТУРА ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

ПРЕАМБУЛА	19
Глава 1. Общие положения.....	19
Глава 2. Система нормативных правовых актов.....	24
Глава 3. Принятие нормативных правовых актов в целях реализации международных обязательств Российской Федерации.....	33
Глава 4. Планирование и прогнозирование правотворческой деятельности.....	36
Глава 5. Порядок подготовки проекта нормативного правового акта.....	38
Глава 6. Оформление нормативных правовых актов. Правила юридической техники.....	42
Глава 7. Экспертиза и оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.....	46
Глава 8. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов.....	51
Глава 9. Принятие нормативных правовых актов.....	53
Глава 10. Официальное опубликование (обнародование) и вступление в силу нормативных правовых актов.....	56
Глава 11. Механизм правоприменения нормативных правовых актов.....	61
Глава 12. Правовой мониторинг.....	67
Глава 13. Официальное толкование нормативных правовых актов.....	69
Глава 14. Порядок преодоления и восполнения пробелов в нормативных правовых актах. Устранение и преодоление коллизий норм в праве.....	70
Глава 15. Систематизация нормативных правовых актов.....	71
Глава 16. Использование информационных технологий.....	74
Глава 17. Заключительные положения.....	76

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Настоящий Федеральный закон направлен на установление основных принципов правотворчества и правоприменения, системы нормативных правовых актов в Российской Федерации и регулирование отношений по разработке, принятию и реализации нормативных правовых актов; укрепление законности, повышение правовой культуры, уровня правосознания граждан.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Задачи и сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон определяет систему нормативных правовых актов в Российской Федерации, а также порядок их разработки, принятия (издания), опубликования и основы правоприменения.

2. Настоящий Федеральный закон применяется в отношении нормативных правовых актов независимо от их вида (международные правовые акты, нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты) и формы (акт международной организации, закон, указ, постановление, устав, положение, инструкция и др.).

3. К нормативным правовым актам не относятся правоприменительные (индивидуальные) правовые акты и акты толкования права.

Федеральный закон не распространяет свое действие на локальные правовые акты, не содержащие нормативных предписаний.

ОГЛАВЛЕНИЕ

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ	3
ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА к проекту федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»	14
СТРУКТУРА ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»	18
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	19
Глава 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	19
Статья 1. Задачи и сфера применения настоящего Федерального закона	19
Статья 2. Основные понятия	20
Статья 3. Принципы правотворчества и правоприменения в Российской Федерации.....	21
Статья 4. Регулирование правотворчества в Российской Федерации.....	21
Статья 5. Субъекты правотворчества	23
Глава 2 СИСТЕМА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	24
Статья 6. Система нормативных правовых актов в Российской Федерации и нормы международного права.....	24
Статья 7. Законы.....	24
Статья 8. Основные и производные нормативные правовые акты	25
Статья 9. Программные правовые акты	25

Статья 10.	Локальные нормативные правовые акты	26
Статья 11.	Рекомендательные нормативные правовые акты.....	26
Статья 12.	Нормативные правовые акты Российской Федерации.....	26
Статья 13.	Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.....	28
Статья 14.	Муниципальные нормативные правовые акты.....	30
Статья 15.	Иерархия нормативных правовых актов	31
Статья 16.	Международные правовые акты.....	34

Глава 3

ПРИНЯТИЕ (ИЗДАНИЕ) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

34

Статья 17.	Международные договоры Российской Федерации в правовой системе Российской Федерации	34
Статья 18.	Решения международных организаций, имеющие обязательный характер для Российской Федерации, в правовой системе Российской Федерации	35
Статья 19.	Решения международных конференций, имеющие обязательный характер для Российской Федерации, в правовой системе Российской Федерации	35
Статья 20.	Использование международных рекомендательных актов в правовой системе Российской Федерации	36
Статья 21.	Основания принятия (издания) нормативных правовых актов, направленных на выполнение международных договоров Российской Федерации, решений международных организаций и международных конференций, имеющих обязательный характер для Российской Федерации.....	37

Глава 4

ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПРАВOTORЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

37

Статья 22.	Цели планирования правотворческой деятельности.....	37
Статья 23.	Планы правотворческой деятельности	38

Статья 24. Юридическое прогнозирование.....	38
Статья 25. Правовые риски	39
Статья 26. Правовой эксперимент	39

Глава 5

ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТА

НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

Статья 27. Рассмотрение предложения о подготовке проекта нормативного правового акта.....	40
Статья 28. Организация подготовки проекта нормативного правового акта	40
Статья 29. Подготовка проекта основного нормативного правового акта и проектов дополнительных нормативных правовых актов	41
Статья 30. Финансирование подготовки проектов нормативных правовых актов	41
Статья 31. Информационное обеспечение подготовки проектов нормативных правовых актов	41
Статья 32. Концепции в правотворчестве.....	42
Статья 33. Согласование проекта нормативного правового акта	42
Статья 34. Экспертиза проекта нормативного правового акта	43
Статья 35. Опубликование (обнародование) проектов нормативных правовых актов. Публичное обсуждение.....	43

Глава 6

ОФОРМЛЕНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ.

ПРАВИЛА ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

Статья 36. Принципы конституционной легитимности нормативных правовых актов	43
Статья 37. Структура нормативных правовых актов.....	44
Статья 38. Требования юридической техники к качеству нормативных правовых актов	45
Статья 39. Язык нормативных правовых актов.....	45
Статья 40. Требования к терминологии, используемой в нормативных правовых актах.....	46
Статья 41. Реквизиты нормативных правовых актов.....	47
Статья 42. Ссылки в нормативных правовых актах.....	47

Глава 7**ЭКСПЕРТИЗА И ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ**

48

- Статья 43. Задачи и условия проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов 48
- Статья 44. Обязательная юридическая экспертиза 48
- Статья 45. Ведомственная и независимая юридическая экспертиза проектов нормативных правовых актов 49
- Статья 46. Составление заключения юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов 50
- Статья 47. Учет результатов юридической экспертизы проектов законов 51
- Статья 48. Оценка регулирующего воздействия 51
- Статья 49. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов 52

Глава 8**ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТОВ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

52

- Статья 50. Учет мнения граждан и общественных объединений при подготовке проектов нормативных правовых актов 52
- Статья 51. Общие требования к проведению общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов 53
- Статья 52. Вынесение проектов нормативных правовых актов на публичные слушания 55

Глава 9**ПРИНЯТИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

55

- Статья 53. Определение порядка принятия (издания) нормативных правовых актов 55
- Статья 54. Документационное сопровождение проекта нормативного правового акта 55
- Статья 55. Рассмотрение проекта нормативного правового акта 56
- Статья 56. Дата принятия нормативного правового акта 57
- Статья 57. Подписание нормативного правового акта 57

Статья 58. Государственная регистрация нормативных правовых актов	57
---	----

Глава 10

ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ (ОБНАРОДОВАНИЕ) И ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	58
---	-----------

Статья 59. Официальное опубликование (обнародование) нормативных правовых актов	58
Статья 60. Обязательность официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов	58
Статья 61. Издания для официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов	58
Статья 62. Особенности официального опубликования нормативных правовых актов в сетевых изданиях государственной системы правовой информации	59
Статья 63. Особенности официального опубликования (обнародования) международных договоров Российской Федерации.....	60
Статья 64. Особенности порядка официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.....	60
Статья 65. Повторное официальное опубликование (обнародование) законов.....	61
Статья 66. Срок официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов	61
Статья 67. Дата официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов	61
Статья 68. Срок вступления в силу (введения в действие) нормативных правовых актов	61
Статья 69. Действие нормативного правового акта во времени.....	62
Статья 70. Действие нормативного правового акта в пространстве.....	62
Статья 71. Применение и исполнение нормативного правового акта	63
Статья 72. Прекращение действия нормативного правового акта	63

Глава 11**МЕХАНИЗМ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ** 63

- Статья 73. Обеспечение реализации нормативных правовых актов 63
- Статья 74. Контроль за реализацией нормативных правовых актов 64
- Статья 75. Участие граждан и юридических лиц в реализации нормативных правовых актов..... 64
- Статья 76. Форма акта о внесении изменений в нормативные правовые акты, о признании их утратившими силу..... 65
- Статья 77. Внесение изменений в нормативные правовые акты 66
- Статья 78. Оспаривание нормативных правовых актов 67
- Статья 79. Утрата нормативным правовым актом юридической силы 67
- Статья 80. Изменение нормативных правовых актов, признание их утратившими силу в связи с принятием нового нормативного правового акта 68
- Статья 81. Правопреемство правотворческих полномочий..... 69

Глава 12**ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ** 70

- Статья 82. Цели правового мониторинга 70
- Статья 83. Виды правового мониторинга 70
- Статья 84. Субъекты проведения правового мониторинга 70
- Статья 85. Способы осуществления правового мониторинга 71
- Статья 86. Использование материалов о результатах правового мониторинга..... 71

Глава 13**ОФИЦИАЛЬНОЕ ТОЛКОВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**..... 71

- Статья 87. Субъекты толкования нормативных правовых актов 71
- Статья 88. Юридическая сила официального толкования нормативных правовых актов 72

Глава 14**ПОРЯДОК УСТРАНЕНИЯ ПРОБЕЛОВ
В НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ.**

ПРЕОДОЛЕНИЕ КОЛЛИЗИЙ НОРМ В ПРАВЕ	72
Статья 89. Пробел в нормативном правовом регулировании.....	72
Статья 90. Устранение пробелов в нормативном правовом регулировании	72
Статья 91. Преодоление коллизий юридических норм.....	73

Глава 15**УЧЕТ И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	73
Статья 92. Учет нормативных правовых актов.....	73
Статья 93. Понятие и формы систематизации нормативных правовых актов	74
Статья 94. Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	75
Статья 95. Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации	75
Статья 96. Регистр муниципальных нормативных правовых актов	75
Статья 97. Федеральная информационная система нормативных правовых актов в Российской Федерации.....	76
Статья 98. Хранение подлинников нормативных правовых актов.....	76
Статья 99. Классификатор нормативных правовых актов	76

Глава 16**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ	76
Статья 100. Использование информационных технологий на стадиях, предшествующих принятию нормативного правового акта	76
Статья 101. Использование информационных технологий на стадии официального опубликования нормативного правового акта	77
Статья 102. Использование информационных технологий для обеспечения доступа к принятым нормативным правовым актам.....	77

Статья 103. Автоматизированные системы обеспечения законодательной деятельности	78
--	----

Глава 17

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	78
---------------------------------------	-----------

Статья 104. Вступление в силу настоящего Федерального закона	78
---	----

Статья 105. Применение нормативных правовых актов в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона	78
---	----

Научное издание

**О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(ИНИЦИАТИВНЫЙ ПРОЕКТ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА)

5-е издание, переработанное и дополненное

Подписано в печать 25.02.2019.
Формат 60 90/16. Бумага офсетная.
Гарнитура *JournalC*.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 5,5.
Тираж 500 экз.

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации