

А.В. Ермолаева

ВИДОВОЙ СОСТАВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируются виды документов, отражающие правотворческую деятельность органов государственной власти Российской Федерации, формулируются подходы, направленные на установление рационального видового состава, обеспечивающего единообразие в документировании правотворческой деятельности с целью оптимизации документа как средства фиксации правовой информации.

Ключевые слова: вид документа, нормативно-правовой документ, система документации.

Установление видового состава документов в определенной сфере деятельности является неперенным условием формирования системы документации. Особую актуальность это приобретает в сфере нормотворчества, поскольку закрепление конкретного вида документа за тем или иным субъектом правотворчества, наделенным определенным кругом полномочий, позволяет выстроить иерархию официальных документов в их соподчиненности между собой. Кроме того, отнесение определенного вида документа к категории нормативных актов обуславливает не только его практическую, но и историческую ценность¹.

Об актуальности задачи упорядочения видов и форм издаваемых нормативных правовых документов, установления их четкого соотношения между собой в течение ряда лет говорят как ученые-правоведы², так и представители законодательной ветви власти³. Однако и в разрабатываемых моделях, касающихся построения системы нормативных правовых актов, и в существующей регламентации документоведческим аспектам уделяется недостаточное внимание.

Основа правовой системы заложена Конституцией РФ⁴. В ней при установлении системы органов государственной власти регламентируются и основные виды документов, возникающие в результате реализации их полномочий. Как видно из табл. 1, в Конституции РФ представлены основные категории нормативных документов – к ним относятся законы и подзаконные акты.

Таблица 1

Регламентация видов правовых документов в Конституции РФ

Российская Федерация		Конституция РФ; международные договоры; федеральные конституционные законы; федеральные законы	
Президент РФ		Указ; распоряжение; послание	
Федеральное собрание РФ		Постановление; регламент	Постановление; регламент
Совет Федерации	Госдума		
Правительство РФ		Постановление; распоряжение	
Субъекты РФ		Конституция (Устав); законы; договоры между органами госвласти субъектов РФ; иные нормативные правовые акты	
Российская Федерация и субъекты РФ		Федеративные договоры	

Видовой состав свидетельствует о сохранении исторических традиций – большинство из указанных видов документов широко использовались в деятельности органов государственной власти и управления советского периода. Одновременно следует обратить внимание на появление таких разновидностей законодательных актов, как: *федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации*.

Поскольку круг вопросов, по которым принимаются федеральные конституционные законы, ограничен рамками Конституции, наиболее многочисленную группу рассматриваемых видов документов составляют федеральные законы. Среди них по порядку разработки и месту в правовой системе выделяют законы текущие и кодифицированные (кодексы). Кроме того, по формальным признакам все принятые федеральные законы можно разделить на

вновь принятые (новые законы) и законы о внесении изменений в действующие законы. При этом в категории новых законов в силу особой специфики их формы и порядка принятия нормативной части следует выделить в отдельную группу так называемые бюджетные законы и законы о ратификации международных договоров (рисунок). Особенность последней разновидности законов состоит в том, что с их принятием такие виды нормативных документов, как *международные договоры* включаются в отечественную правовую систему, при этом в соответствии с Конституцией РФ ратифицированные международные договоры имеют приоритет над внутренним законодательством (п. 4 ст. 15). Таким образом, документ, являющийся по форме федеральным законом, имеет верховенство над иными федеральными законами.

В федеральном законодательстве международный договор определяется как «международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством или государствами либо с международной организацией *в письменной форме* (Здесь и далее курсив мой. – А. Е.) и регулируемое международным правом независимо от того, содержит ли такое соглашение *в одном документе или в нескольких связанных между собой документах*, а также независимо от его *конкретного наименования*»⁵. Это чрезвычайно важное определение нормативного правового акта с позиции документоведения. Кроме указания на документальную форму договора в нем подразумевается использование различных видов документов,



Рисунок. Разновидности и количество федеральных законов (2005 г.)

которые могут быть отнесены к данной категории. В соответствии с нормами международного права наименование вида договора (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами и т. д.) не влияет на его юридическую силу.

Среди законодательных актов субъектов РФ следует обратить внимание на дифференциацию применяемых видов документов, являющихся их основными законами: это *конституции* для республик и *уставы* для иных субъектов РФ (ст. 66). Для правовой системы России *устав* является новым видом нормативного документа. До этого устав воспринимался лишь как учредительный документ юридического лица, входящий в унифицированную систему организационно-распорядительной документации. Данное значение он сохраняет и в настоящее время. С принятием Конституции РФ устав как основной закон субъекта РФ по своему регулятивному значению равнозначен региональной конституции. И конституция, и устав определяют статус субъекта РФ, имеют высшую юридическую силу в региональном законодательстве и прямое действие на своей территории.

Возникает вопрос: почему у таких субъектов РФ, как республики, основу всего законодательства составляют их конституции, а для краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов – уставы? Дело в том, что история конституций республик насчитывает достаточно продолжительный период времени, и они являются ядром более крупного и совершенного массива актов регионального законодательства, чем уставы. Остальные субъекты РФ получили право заниматься законодательством лишь с начала 1990-х годов. Особенности в наименовании данного вида документа обуславливают тем, что уставы не просто закрепляют самостоятельность области, края, города, автономного образования как субъекта Федерации, но еще и отражают процесс их перехода из административно-территориальной единицы в ранг государственно-территориального образования⁶.

Таким образом, устав как вид документа в настоящее время входит в состав двух систем документации: как учредительный документ в унифицированную систему организационно-распорядительной документации (УСОРД), как основной закон субъекта РФ – в систему нормативных правовых документов⁷.

После принятия Конституции РФ в принятии законов больше «преуспевали» такие субъекты Федерации, как республики. Это и понятно, так как ими был воспринят, хотя и незначительный, но все же исторический опыт бывших автономных республик, и раньше имевших право на собственное законотворчество. Для краев, областей и автономных образований принятие законов стало делом новым. Задача их в том, чтобы обеспечить принцип необходимой достаточ-

ности законодательного регулирования с точки зрения соотношения федеральных и региональных законов, а также соотношения правового регулирования с помощью законов и подзаконных актов⁸.

Характеризуя виды подзаконных актов, следует напомнить, что они могут иметь как *нормативный*, так и *ненормативный* характер.

В тексте Конституции имеется специальная статья, посвященная документам, издаваемым Президентом РФ (ст. 90). К ним относятся *указы* и *распоряжения*. Однако в ней не устанавливаются критерии нормативности ни к одному из видов документов, и, исходя из ее содержания, можно предположить, что оба документа являются нормативными, поскольку и тот и другой обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Однако в ст. 115, посвященной Правительству РФ, речь идет о *нормативных указах* Президента РФ, на основании и во исполнение которых Правительство РФ издает собственные *постановления* и *распоряжения*. Таким образом, критериями нормативности, согласно Конституции, обладают лишь *указы* президента.

Конкретизирует дифференциацию рассматриваемых видов документов распоряжение Президента РФ «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ»⁹, согласно которому решения Президента РФ нормативного характера оформляются *указами*. Одновременно с этим положением устанавливается, что указы издаются по вопросам назначения и освобождения от должностей руководителей структур системы федеральной исполнительной власти; по вопросам гражданства; предоставления политического убежища; награждения государственными наградами и т. п. Как видно из приведенного перечня, данные документы к категории нормативных не относятся, но оформляют наиболее важные решения, касающиеся конкретных должностных и физических лиц.

Что касается *распоряжений*, то ими оформляются решения Президента РФ по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ. При этом особо подчеркивается, что распоряжения президента не должны содержать предписаний, носящих нормативный характер. Однако обратим внимание на тот факт, что правовая норма по дифференциации указов и распоряжений Президента РФ содержится именно в распоряжении. В последующем в распоряжение президента неоднократно вносились изменения, но уже в виде указа. Казалось бы, иерархия соблюдена, но правовая коллизия заключается в том, что основным видом документа по-прежнему остается распоряжение, занимающее более низкую ступень и формально

не являющееся нормативным актом. Для решения этой правовой коллизии следует предусмотреть разработку новой редакции нормативного документа с учетом внесенных дополнений и изменений, но оформленную в виде указа.

Другим официальным документом президента, установленным Конституцией РФ, является его *послание* Федеральному собранию (ст. 84). Следует отметить, что традиция ежегодных посланий в России существует с 1994 г. Но послание – это не нормативный документ, а обращение в форме доклада к законодательной (представительной) ветви власти, в котором декларируется позиция главы государства по основным положениям внутренней и внешней политики. Однако обращению президента присущ один из основных признаков нормативного документа – его *опубликование в официальных источниках*, что фактически расширяет круг адресатов (помимо Федерального собрания) и делает его прямым обращением к народу России. Сформулированные президентом выводы и расставленные в послании приоритеты учитываются как парламентом, так и правительством при составлении *планов* законопроектных работ.

Таким образом, к системе нормативных документов, издаваемых Президентом Российской Федерации, относятся только *указы*, которые, в установленных случаях, могут являться и индивидуальными (ненормативными) актами. В результате один и тот же вид документа будет занимать различные ступени в иерархии правовых актов.

Повторение модели, при которой из двух видов документов, закрепленных за одним субъектом правотворчества, только один может являться нормативным, следует констатировать и в отношении правовых актов Правительства Российской Федерации. Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает *постановления* и *распоряжения*, обеспечивает их исполнение (ст. 115). Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме *постановлений*, акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, издаются в форме *распоряжений* Правительства РФ¹⁰. Таким образом, и в первом, и во втором случае распоряжение сохраняет свой статус распорядительного документа. Тем не менее применение одного и того же вида документа не только не позволяет осуществить дифференциацию по авторскому признаку, отсутствует дифференциация и по способу принятия решения – единоначалие или коллегиальность.

Аналогичное замечание, свидетельствующее об отсутствии дифференциации в применяемых видах документов между субъек-

тами правотворчества, можно высказать в отношении *постановления*. Помимо исполнительной ветви власти данный вид документа регламентирован Конституцией РФ для законодательного (представительного) органа Российской Федерации – Федерального собрания, которое состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной думы (см. табл. 1). В Конституции РФ (ст. 102, 103) представлен перечень вопросов, относящихся к ведению каждой из палат, решения по которым должны быть оформлены *постановлениями*, принятыми установленным количеством голосов. Однако представленный перечень не является исчерпывающим, и круг решений, оформляемых постановлениями законодательного (представительного) органа, значительно шире.

Порядок применения данного вида документа не только законодательной, но и исполнительной ветвью власти заслуживает отдельного рассмотрения. Ограничимся лишь некоторыми комментариями. С документоведческой точки зрения использование одного и того же вида документа двумя ветвями власти не способствует построению дифференцированной системы документации. Между тем отечественный опыт свидетельствует о возможности использования различных видов документов, присущих коллегиальным структурам. В частности, такой вид документа, как *решение*, в советский период ассоциировался исключительно с депутатским (представительным) корпусом по всей вертикали, начиная с Верховного Совета СССР и заканчивая поселковыми Советами¹¹.

Следует обратить внимание и на тот факт, что постановлениями законодательной ветви власти оформляются не только «внешние» решения, которые могут иметь нормативный характер, но и решения по вопросам внутренней организации коллегиального органа (структура, смета расходов, планы законотворческой работы, график заседаний и т. д.).

Кроме того, отдельную категорию представляют постановления, оформляющие процедуру разработки законодательных актов, – постановления о принятии законопроекта к рассмотрению, о принятии закона в первом и последующих чтениях. Постановлениями также утверждаются другие виды правовых актов – *программы, положения, правила*. Именно эти постановления, по мнению М.С. Студеникиной, относятся к числу нормативных актов, а все иные касаются решения оперативных вопросов разового характера и потому не содержат норм права¹². Данная точка зрения с позиции документоведения представляется достаточно спорной, поскольку именно в программах, положениях и правилах содержатся правовые нормы, а постановления, которыми они вводятся в действие, выполняют функцию грифа утверждения.

В соответствии с Конституцией РФ (п. 4. ст. 101) одной из особенностей палат Совета Федерации является принятие собственных *регламентов* для решения вопросов внутреннего распорядка своей деятельности. Исторический опыт свидетельствует о том, что регламент традиционно связан с деятельностью парламентариев, в том числе с деятельностью дореволюционной Государственной думы. И поэтому, естественно, воспринимая его применительно к современным структурам и институтам власти, следует прежде всего относить регламент к законодательной (представительной) ветви власти как России в целом, так и конкретных регионов. По мнению Е.В. Колесникова¹³ издание регламента – сфера исключительных прерогатив представительного органа, свидетельство самостоятельности, важной государственной и политической роли. Он сам определяет наиболее целесообразный порядок работы, включая такую ответственную область, как законодательствование. Никакой другой государственный орган или должностное лицо не вправе делать это.

Именно поэтому природа данного вида документа противоречива. С одной стороны, содержание регламента свидетельствует о его принадлежности к категории *внутренних* организационно-нормативных документов. С другой стороны, содержание регламента определяет не только порядок работы законодательного органа, но и содержит нормы законодательной техники. Данная коллизия будет разрешена только после принятия соответствующего федерального закона¹⁴ и регламент законодательного (представительного) органа займет соответствующее ему место в системе правовых документов.

В конце 1990-х годов часто обсуждалась возможность отнесения регламента не только к законодательной (представительной) ветви власти, но и в целом к органам государственной власти как федерального, так и регионального уровней в качестве нормативного правового акта, определяющего порядок их деятельности¹⁵. Действительно, каждая из ветвей власти имеет свою специфику деятельности, регламентация которой должна получить отражение в соответствующем документе. Практика показывает, что регламент с середины 90-х годов стал широко применяться в деятельности высшего исполнительного органа субъектов РФ. Однако в региональных системах правовых актов он не всегда упоминался¹⁶.

Правовую основу регламент получил в ходе административной реформы, осуществляемой в Российской Федерации. В настоящее время посредством данного вида документа устанавливаются общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти как по реализации их полномочий, так и взаимодействия этих органов¹⁷. Установлена иерархия разновидностей регламентов: регламент федерального министерства (службы,

агентства); административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг; должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти. Комплекс данных разновидностей регламента составляет единый *административный регламент* федерального органа исполнительной власти, образуя тем самым сложный многоуровневый организационно-нормативный документ.

Рассмотрим, какие еще виды нормативных документов образуются в деятельности исполнительной ветви власти. Типовым регламентом о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти (пп. 1.4, 2.2) предусмотрено, что по вопросам установленной сферы деятельности федеральное министерство может принимать *нормативные правовые акты*. При этом *виды* актов должны быть установлены федеральным законом. Однако, как уже отмечалось выше, подобный закон в нашей стране отсутствует. Между тем указание на использование определенных видов документов находим в других нормативных актах. В частности, ст. 5 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти¹⁸ устанавливает, что нормативные правовые документы издаются в виде *приказа* или в ином установленном законодательством РФ виде в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации¹⁹. В свою очередь, согласно Правилам нормативные правовые акты издаются не только в виде приказов, но и в виде *постановлений, распоряжений, правил, инструкций и положений*.

Следует отметить, что на практике применение указанной нормы осложняется из-за отсутствия качественных характеристик установленных видов документов и их дифференциации между субъектами правотворчества. Проведенный выше анализ свидетельствует о том, что в системе органов исполнительной власти постановления и распоряжения издаются Правительством РФ, причем последние не могут являться нормативными документами. Кроме того, постановлениями как раз утверждаются и вводятся в действие указанные правила, положения и инструкции, что осложняет их восприятие как самостоятельных нормативных документов. Указание в п. 2 Правил на недопущение издания нормативных правовых актов в виде *писем* и *телеграмм* воспринимается не только как запрещение, но и как возможность использования иных видов документов с наделением их в последующем критериями нормативности.

Обращает на себя внимание и тот факт, что, согласно Типовому регламенту, прерогатива принятия нормативных документов

принадлежит *исключительно* федеральным министерствам, тогда как федеральные службы и агентства в пределах своей компетенции могут издавать лишь индивидуальные правовые документы (пп. 1.5, 1.6). Что касается регламентации субъектов правотворчества, содержащейся в Правилах, то здесь указана лишь общая категория – «органы исполнительной власти», без их дифференциации. Казалось бы, наблюдается правовая коллизия между положениями, установленными в рассматриваемых документах. Однако и сам Типовой регламент, в свою очередь, содержит противоречие, поскольку в нем не исключается возможность принятия нормативных документов федеральными службами и агентствами при условии, если эти случаи будут установлены указами Президента РФ или постановлениями правительства (пп. 1.5, 1.6). В отсутствие законодательной регламентации подобная ссылка на разрешающий характер актов, занимающих более высокие ступени в иерархии, делает подвижной и неустойчивой систему нормативных документов как по применяемым видам, так и по участникам правотворческого процесса, что в конечном итоге не способствует ее унификации.

На этом анализ видов документов, относящихся к системе нормативных правовых актов, не исчерпывается, поскольку указания на возможность издания нормативных документов теми или иными субъектами и регламентация их видов содержатся в различных подзаконных актах²⁰. Это свидетельствует о том, что формирование системы нормативных правовых документов на федеральном уровне еще не завершено, а наибольшее многообразие как субъектов правотворчества, так и применяемых видов документов наблюдается в исполнительной ветви власти.

Эти факты еще раз подтверждают необходимость разработки федерального закона о системе нормативных правовых актов Российской Федерации, в котором, наряду с установлением четких границ в отношении субъектов правотворчества, уполномоченных на издание таких документов, следует упорядочить видовой состав нормативных документов и их иерархию. При этом и с позиции правоведения, и с позиции документоведения было бы целесообразно определенные виды документов вывести из тени «приложений» и придать им соответствующий статус.

Следует признать, что с середины 90-х годов прошлого века субъекты РФ пытались компенсировать отсутствие федерального закона, устанавливающего в том числе и основы формирования системы нормативных правовых документов регионов путем разработки и принятия собственных законов о системе нормативных правовых актов²¹. Как уже отмечалось, о праве субъектов Федерации принимать собственные законы речь идет в ст. 76 Конституции

РФ. Все остальные официальные документы, принимаемые органами государственной власти субъекта Федерации, обозначены как «...иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». В региональных законах устанавливались определения видов документов, которые, в свою очередь, закреплялись за органами государственной власти. Это свидетельствовало о попытке ряда субъектов Федерации самостоятельно выстроить цепочку документов, отражающих их правотворческую деятельность. Сравнительный анализ законов о нормативных актах субъектов Федерации (табл. 2), принятых до 1999 г., позволяет сделать следующие выводы:

- при осуществлении правотворческой деятельности ими использовались различные виды документов, при этом одним и тем же видам придавался статус нормативного или ненормативного;
- существовали различные подходы и к закреплению применяемых видов документов за субъектами правотворчества;
- определения видов документов были весьма условные и не отличались особой четкостью формулировок. Наиболее противоречивы определения, даваемые таким видам документов, как *постановление* и *распоряжение*, что являлось следствием не только отнесения этих видов документов к различным субъектам правотворчества, но и применения их в качестве как нормативных, так и ненормативных документов²².

С сожалением приходится констатировать, что федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»²³ был принят лишь в 1999 г., несмотря на то что на необходимость его принятия прямо указывали положения Конституции РФ (п. 1 ст. 77). В результате вместо того, чтобы явиться своеобразной моделью, основой построения региональных правовых систем, обеспечивающей дифференциацию применяемых видов документов между субъектами правотворчества, федеральный закон лишь закрепил наиболее распространенную к тому времени практику документирования²⁴.

Следует отметить, что положения федерального закона поставили перед регионами ряд вопросов, на которые им нужно было самостоятельно находить ответ, что также не способствовало построению унифицированной системы нормативных документов на уровне субъектов РФ. Например, неоднозначна ситуация с применением видов документов, установленных для высшего должностного лица, за которым закреплены *указы (постановления)* и *распоряжения* (ст. 22).

Законодательное закрепление видов документов
за субъектами правотворчества

Субъект Федерации	Законодательный (представительный орган)	Высший исполнительный орган	Высшее должностное лицо	Министерства департаменты, комитеты, управления	Субъект правотворчества не указан
Астраханская обл.	постановление регламент положение распоряжение председателя	—*	постановление распоряжение	распоряжение приказ	инструкция
Белгородская обл.	постановление положение регламент правила распоряжение председателя	—	—	—	—
Волгоградская обл.	постановление	—	—	—	—
Воронежская обл.	постановление регламент положение правила	постановление регламент положение правила	—	—	договор
Ивановская обл.	постановление	постановление	указ договор соглашение распоряжение	—	—
Иркутская обл.	регламент положение	постановление	постановление распоряжение	инструкция положение правила	договор
Калининградская обл.	постановление	постановление	постановление	—	—

* В региональном законодательстве регламентация конкретных видов документов для данного субъекта правотворчества отсутствовала.

Видовой состав нормативно-правовой документации...

Субъект Федерации	Законодательный (представительный орган)	Высший исполнительный орган	Высшее должностное лицо	Министерства департаменты, комитеты, управления	Субъект правотворчества не указан
Калужская обл.	постановление регламент программа положение распоряжение председателя	постановление регламент	постановление программы положение правила распоряжение	приказ	–
Курская обл.	–	–	–	–	–
Москва	постановление решение	постановление	распоряжение	–	–
Новгородская обл.	постановление	постановление распоряжение	–	–	–
Орловская обл.	постановление	–	–	–	–
Самарская обл.	постановление	–	постановление распоряжение	–	–
Саратовская обл.	постановление распоряжение председателя	постановление распоряжение	постановление распоряжение	распоряжение	договор
Челябинская обл.	постановление, распоряжение председателя	–	постановление распоряжение	распоряжение	–

При толковании данной нормы исходили из наиболее распространенной практики правотворческой деятельности, которая сложилась еще до принятия федерального закона, когда указы издавались президентами республик, а постановления принимались губернаторами (главами администраций) краев и областей. Это обстоятельство было вызвано тем, что республики более точно воспроизводили федеральную модель. Не случайно высшее должностное лицо в республиках – это президент. Следовательно, как и Президент РФ, он вправе издавать указы. Однако в законе эта дифференциация не оговаривается, тем самым предоставляя право вы-

бора того или иного вида документа самим высшим должностным лицам субъектов РФ. В результате при разработке собственных законов о системе правовых актов или посредством внесения соответствующих изменений в уже принятые законы в ряде областей и краев высшие должностные лица – губернаторы и главы администраций – были наделены полномочиями издавать указы²⁵.

Высшие должностные лица субъектов РФ одновременно являются и руководителями высшего исполнительного органа государственной власти и, следовательно, издают не только документы, закрепленные за ними как за субъектами правотворчества, но и подписывают акты, принимаемые высшим исполнительным органом. Однако, несмотря на тот факт, что в законе имеется специальная статья (ст. 22), их видовой состав не установлен. В конечном итоге во многих регионах данный вопрос решился путем дублирования: за высшим исполнительным органом закрепили те же виды документов, что и за высшим должностным лицом²⁶.

В значительной части субъектов РФ самым распространенным видом нормативного документа в настоящее время является постановление, которое принимается законодательным (представительным) органом, высшим должностным лицом и высшим исполнительным органом. Отсутствие дифференциации применяемых видов документов затрудняет их применение на практике, поскольку требуется дополнительная информация об авторе документа, что также не способствует построению эффективной информационно-поисковой системы.

В целом приходится констатировать, что формирование системы нормативно-правовой документации на федеральном и региональном уровнях, а также между самими субъектами РФ в течение длительного времени осуществлялось независимо друг от друга, и поэтому ее результаты не могли носить унифицированный характер. Между тем построение системы нормативно-правовой документации должно осуществляться в рамках общегосударственных нормативов, позволяющих выстроить их иерархию. При этом необходимо принимать во внимание, что система регионального уровня имеет относительную самостоятельность, так как, с одной стороны, объединяет в целое нормативные документы, действующие в рамках конкретной территории, с другой стороны, она входит в систему нормативных документов Российской Федерации.

Из-за наличия большого количества субъектов правотворчества и ограниченного видового перечня документов не представляется возможным осуществить дифференциацию по всей вертикали, включающую нормативные документы федерального и регионального уровней. Дифференциация по горизонтали между ветвями

власти была бы вполне реальной и необходимой в целях упорядочения правовых документов и создания в последующем эффективных информационных систем. Решению данной проблемы может способствовать принятие федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», в котором должна быть представлена единая система нормативных правовых документов Российской Федерации, включающая в качестве подсистемы нормативные документы субъекта Федерации.

Признание системности относительно комплекса документов, являющихся правовыми актами субъекта Федерации, имеет важное значение с точки зрения выработки концепции ее развития. Установление рационального видового состава, обеспечивающего единообразие в документировании правотворческой деятельности с целью оптимизации документа как средства фиксации правовой информации, позволит в дальнейшем решить задачу по созданию унифицированной системы нормативных правовых документов как Российской Федерации в целом, так и ее субъектов в частности.

Примечания

- ¹ Ст. 5 Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (в ред. от 13.05.2008 № 68-ФЗ) // Российская газета. 2004. 27 окт.; 2008. 16 мая.
- ² *Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.Э., Козлов А.Е., Глушко Е.К.* Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. 1995. № 3. С. 57–68; Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», подготовленный московскими учеными: Юристы России ждут закон о нормативных правовых актах // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 156–167; *Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибулин А.Г.* Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 88–93.
- ³ Доклад Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2006. С. 222.
- ⁴ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
- ⁵ Ст. 2 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 01.12.2007) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2007. № 49. Ст. 6079. Данным федеральным законом регламентиру-

ются не только основные процедуры, связанные с ратификацией, подписанием, утверждением, вступлением в силу международных договоров, но и особенности хранения подлинников этих документов (ст. 28) и осуществление функций депозитария (ст. 29).

- ⁶ Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С. 7.
- ⁷ Ермолаева А.В. Устав – Основной закон области как субъекта Российской Федерации // Делопроизводство. 2002. № 1. С. 20–24.
- ⁸ Студеникина М.С. Акты законодательных органов субъектов Федерации // Проблемы правотворчества субъектов РФ / Отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 29.
- ⁹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. № 85-рп «О порядке подготовки указов и распоряжений Президента РФ» (с изм., внесенными указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065) // Собрание актов Президента и Правительства РФ 15.02.1993. № 7. Ст. 598; Российская газета. 2009. 22 сент.
- ¹⁰ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2008 № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; Российская газета. 2008. 31 декабря.
- ¹¹ В настоящее время в соответствии с федеральным законодательством вид документа «решение» принимается только на уровне представительных органов местного самоуправления.
- ¹² Студеникина М.С. Указ. соч. С. 34.
- ¹³ См.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 67.
- ¹⁴ Проект федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов РФ» № 97700183-2 принят во втором чтении 10 ноября 2003 г.
- ¹⁵ Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / Отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 212.
- ¹⁶ Ермолаева А.В. Виды правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации и их основная характеристика // Делопроизводство. 2001. № 1. С. 56.
- ¹⁷ Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «Об утверждении Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; 2009. № 12. Ст. 1429.
- ¹⁸ Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 15.06.2009) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; Российская газета. 2009. 24 июня.
- ¹⁹ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (с изм. на 24.03.2009) // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; Российская газета. 2009. 27 марта.

- ²⁰ Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2003 г. № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области» (в ред. от 08.12.2008 г. № 917) // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4472; 2008. № 50. Ст. 5946. Согласно постановлению, общероссийские классификаторы (ОК) являются нормативными документами, и их применение обязательно при создании государственных информационных систем и информационных ресурсов, при межведомственном обмене информацией. В настоящее время насчитывается более 30 ОК, которые входят в состав Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК) Российской Федерации. Один из них – ОК управленческой документации (ОКУД 011–93); постановление Правительства РФ от 26 июля 1995 г. № 594 «О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (в ред. от 14.11.2009 № 927) // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669; 2009. № 47. Ст. 5665. Данным постановлением утверждается Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ (ФЦП). Эти документы являются одним из важнейших средств реализации структурной, научно-технической и инновационной политики государства, сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных, научно-технических и инновационных проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти. Каждая ФЦП утверждается Правительством РФ, что и придает ей нормативный характер и является основой формирования государственного бюджета, утверждаемого федеральным законом.
- ²¹ В тексте проекта федерального закона «О нормативных правовых актах РФ», принятого Госдумой в первом чтении в 1996 г., нормативные документы субъектов РФ вообще не упоминались. Очевидно, что такой подход не мог обеспечить формирование целостной системы нормативных правовых документов нашей страны. Этот и другие существенные пробелы не позволили продолжить работу над законопроектом, и она зашла в тупик. Между тем всякая система требует единства, единообразия, устоявшихся форм, дифференцированного подхода. В связи с этим система документации, отражающая правотворческую деятельность органов государственной власти субъекта РФ, должна быть представлена в качестве структурного компонента системы нормативных документов Российской Федерации, который она приобретает за счет процессов интеграции в систему более высокого порядка и взаимодействия с ее остальными структурными элементами.
- ²² *Ермолаева А.В.* Документирование правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации на примере Саратовской области. Саратов, 2004. С. 69.
- ²³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 17.12.2009 № 326-ФЗ) // Российская газета. 1999. 19 окт.; 2009. 22 дек.

А.В. Ермолаева

- ²⁴ Положениями Федерального закона система нормативных документов субъекта РФ была дополнена разновидностями договоров и соглашений (ст. 3,5) и программой социально-экономического развития (ст. 5), которая утверждается законом субъекта РФ, что определяет ее место в иерархии на уровне законов субъекта РФ.
- ²⁵ Например, Архангельская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Нижегородская, Орловская области, Красноярский край, Пермский край.
- ²⁶ Например, в Саратовской области постановления и распоряжения издаются как губернатором, так и правительством. В целях их дифференциации применяется различная индексация при регистрации.