

Порядок официального опубликования нормативных правовых актов как источника российского права

О.Л. Казанцева

*Алтайский государственный университет
пр. Ленина, 61, 656049, Барнаул, Россия. E-mail: verwaltung@mail.ru*

Статья посвящена исследованию порядка опубликования нормативных правовых актов в соответствии с российским законодательством. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, представляют собой важнейший источник российского права и должны быть официально опубликованы. Именно с данным фактом закон связывает вступление их в силу. Учитывая, что отсутствуют легальные определения нормативного правового акта, официального текста, обнародования, возникают проблемы в правоприменительной практике. Кроме того, разнообразие нормативных актов по уровню их принятия свидетельствует о многообразии источников их официального опубликования. В целях определения правил опубликования законов и иных нормативных актов, национальных и международных документов подготовлена данная научная статья. Автором сделан вывод о необходимости совершенствования законодательства в данной сфере и легального определения исследуемых понятий.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, опубликование, обнародование, источник официального опубликования.

The Procedure for the Official Publishing of Regulatory Legal Acts as a Source of Russian Law

Kazantseva O.L.

*Altai State University
61 Lenin St., 656049, Barnaul, Russia. E-mail: verwaltung@mail.ru*

The article is aimed at the study of the procedure for publishing of regulatory legal acts in accordance with Russian legislation. Normative legal acts affecting the rights, freedoms and duties of man and citizen are the most important source of Russian law and should be officially published. It is with this fact that the law connects their entry into force. Given that there are no legal definitions of a regulatory legal act, official text, publication, problems arise in law enforcement practice. In addition, the diversity of normative acts by the level of their adoption indicates the diversity of sources of their official publication. This scientific article has been delivered in order to determine the rules for the publishing of laws and other regulations, national and international documents. The author concludes that it is necessary to improve legislation in field and the legal definition of the concepts under study.

Key words: regulatory legal act, publishing, publication, source of official publication.

Понятие «нормативный правовой акт» в российском законодательстве не раскрывается, но часто используется. Ввиду этого на практике возникают вопросы разграничения нормативного и ненормативного правового акта.

Попытка дать определение нормативного правового акта была предпринята 11 ноября 1996 года в Постановлении Государственной думы РФ № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», в котором под таким актом понимался письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Похожая норма использовалась и в «Разъяснениях о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденных Приказом Минюста России от 04.05.2007 № 88, которые утратили силу в связи с принятием новых от 23 апреля 2020 г. № 105.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» тоже поучаствовал в формировании дефиниции, определив в качестве существенных признаков нормативного правового акта: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В настоящее время действует Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», в котором ранее изложенные признаки нормативного правового акта сохраняются.

Таким образом, все вышеуказанные документы определили существенные признаки нормативного правового акта, которые кладутся за основу при определении его понятия, но законодатель данное понятие так и не сформулировал.

Вопросам опубликования нормативных актов посвящен ряд работ, в которых учеными поднимались и рассматривались различные аспекты [Абрамова, Рахманина 1998; Артамонов 2008]. Проблемы электронного опубликования также поднимались российскими авторами [Червяковский 2016; Смышляев 2014].

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ официальному опубликованию подлежат любые законы, а также нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина. Неопубликованные законы и иные нормативные правовые акты не должны применяться. По смыслу данной конституционной нормы остальные нормативные правовые акты органы государственной власти и местного самоуправления не обязаны официально публиковать.

При официальном опубликовании в официальном издании размещается сам текст нормативного правового акта со всеми имеющимися к нему приложениями, которые являются его составной частью, а не факсимиле оригинала документа с подписью и печатью, как многие ошибочно думают. Следовательно, отсутствие подписи и печати на опубликованной версии нормативного акта не свидетельствует о том, что данный акт не подписан и не действует. Официальному опубликованию всегда предшествует этап его принятия и подписания должностным лицом.

Анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что и печать не является обязательным реквизитом нормативных правовых актов. Например, ст. 20 Закона Костромской области от 11 января 2007 г. № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области», ст. 12 Закона г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы», ст. 43 Закона Алтайского края от 9 ноября 2006 года № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» устанавливают перечень обязательных реквизитов таких правовых актов. Подпись должностного лица среди них имеется, а вот печать отсутствует.

В соответствии с п. 1 ст. 26 Федерального закона от 29 июня 2015 года №162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» документы национальной системы стандартизации применяются на добровольной основе, если иное не установлено специальной нормой закона. На сегодняшний день такие нормы не приняты. Следовательно, соблюдение ГОСТов, предусматривающих наличие подписи и печати в документах, при принятии и опубликовании нормативных правовых актов не обязательно, они носят рекомендательный характер.

Законодатель наряду с понятием «официальное опубликование» использует другое – «официальное обнародование», что может свидетельствовать об их синонимичности. Однако это не так.

Официальное опубликование – это размещение полного текста закона или иного нормативного акта в официальном источнике, который для этого предназначен и указан в специальной норме. Зачастую нормы предусматривают несколько источников официального опубликования, в этом случае официальным опубликованием будет считаться первое размещение полного текста в одном из этих источников. Источник, в котором произошло официальное опубликование, всегда будет один. А источников, в которых размещенный текст будет считаться официальным, может быть несколько.

Поскольку нормативные правовые акты принимаются органами разных уровней (федерального, регионального и муниципального), то и источники их официального опубликования будут различными.

Непосредственно сам порядок опубликования Конституция РФ не предусматривает, он определяется иными нормативными документами.

Важно отметить, что источники официального опубликования со временем могут меняться, что тоже находит свое отражение в законодательстве. Для каждого документа значение имеют те нормы, которые действовали на момент его официального опубликования.

Для опубликования федеральных конституционных и федеральных законов порядок их официального опубликования и вступления в силу устанавливается специальным федеральным законом от 14 июня 1994 года №5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и конкретизируется указом Президента РФ от 05.04.1994 № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов».

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в Парламентской газете, Российской газете, Собрании законодательства РФ или первое размещение (опубликование) на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). На союз «или» вполне обоснованно обратили внимание Н.Я. Соколов и К.С. Кармадонов, отмечая, что сама формулировка нормы выглядит неоднозначно, поскольку в случае опубликования указанных актов в электронном виде обязанность публиковать их в печатном издании отсутствует. Это, с одной стороны, затрудняет процесс ознакомления граждан с принятыми законами, Интернет присутствует не везде. С другой стороны, отсутствие официальной версии печатного текста нормативного акта может влечь изменение норм в электронном виде, и доказать, что текст претерпел изменения по сравнению с первоначальным вариантом, не будет возможности [Соколов, Кармадонов 2018].

Законодательно предусмотрена возможность публиковать федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания в иных печатных изданиях, а также доводить до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, рассылать государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, передавать по каналам связи, распространять в машиночитаемой форме.

Обнародование, в отличие от официального опубликования, представляет собой доведение информации о принятом нормативном правовом акте или его основных положениях до всеобщего сведения, при этом способы и формы доведения информации могут быть различными.

Для вступления в силу нормативного акта имеет значение его официальное опубликование, а не обнародование.

Порядок официального опубликования нормативных актов Президента РФ установлен Указом Президента РФ от 23 мая 1996 года №763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Порядок официального опубликования нормативных актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств федерального уровня) определяется также вышеуказанным указом Президента от 23 мая 1996 года № 763 и, в некоторой части, постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года №1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (п. 17).

Акты Президента РФ и Правительства РФ в течение 10 дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в Российской газете, Собрании законодательства РФ и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Официальным опубликованием актов Президента РФ и Правительства РФ считается первая публикация их полных текстов в вышеуказанных источниках. Официальными являются также тексты актов Президента РФ и Правительства РФ, распространяемые в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием "Научно-технический центр правовой информации "Система" Федеральной службы охраны РФ, а также органами государственной охраны.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Министерство юстиции РФ в течение 5 дней после государственной регистрации направляет их электронные копии (электронные образы) в федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты» и в Федеральную службу охраны РФ.

Что касается региональных законов и нормативных актов субъектов РФ, то общие принципы их опубликования установлены федеральным законом в части, касающейся нормативных актов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и регионов. Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ч. 5 ст. 8 закрепляет, что Конституция (устав) и законы субъекта РФ вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

В свою очередь, пп. 38 п. 2 ст. 26.3 названного федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение вопроса учреждения печатного средства массовой информации и сетевого издания для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, иной официальной информации.

За регионами закрепляются и собственные полномочия, при осуществлении которых они не зависят от центра и

принимают собственные акты, в связи с чем порядок официального опубликования региональных законов и нормативных актов каждый субъект РФ определяет самостоятельно своими актами.

По общей норме федерального закона регион вправе осуществлять официальное опубликование своих нормативных актов на федеральном портале <http://pravo.gov.ru/>, если примет такое решение в своих региональных актах (ст. 9.1 Федерального закона от 14 июня 1994 года №5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»).

Если регион решил так сделать, порядок такого размещения или официального опубликования устанавливается для него Указом Президента РФ от 2 апреля 2014 №198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)».

Однако субъект РФ вправе установить другие правила. Например, в Москве действует ряд законов в части опубликования нормативных актов: Закон г. Москвы от 8 июля 2009 года №25 «О правовых актах города Москвы» (ст. 19), Закон г. Москвы от 14 декабря 2001 года N 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» (ст. 21). В Санкт-Петербурге данные вопросы освещены в Законе Санкт-Петербурга от 16 июля 2010 года № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга», а также в Постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 29 июня 2011 года № 865 «О Порядке официального опубликования правовых актов Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга, иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». В Новосибирской области приняты Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 года № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» (ст. 26), Устав Новосибирской области (ч. 4 ст. 45), а также Постановление Губернатора Новосибирской области от 26 апреля 2010 года № 134 «О Порядке подготовки, принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Губернатора Новосибирской области, Правительства Новосибирской области, областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области».

Муниципальные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления, имеют свой порядок официального опубликования нормативных актов, а также свои официальные источники их опубликования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил только общие принципы в ч. 2 ст. 47, где устанавливается, что муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, закрепляющие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). При этом официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании. Для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание.

Так, например, в г. Барнауле согласно ст. 80 Устава городского округа – города Барнаула для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления также используют официальное сетевое издание «Правовой портал администрации г. Барнаула» (<http://law-portal22.ru>), учрежденное администрацией города 17 декабря 2019 г., регистрационный номер ЭЛ № ФС 77-77362.

Помимо национальных нормативных актов источником российского права являются и международные договоры. Официальное опубликование международных договоров Российской Федерации регулируется специальным Федеральным законом от 15 июля 1995 года №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», согласно ст. 30 которого вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел РФ в Собрании законодательства РФ. Вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) по представлению Министерства иностранных дел РФ также официально опубликовываются в Бюллетене международных договоров и размещаются (опубликовываются) на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Субъекты РФ вправе также заключать по определенным вопросам свои собственные международные соглашения. Регионы российского государства могут заключать соглашения с регионами других стран, а иногда – и напрямую с государствами, а также могут участвовать в международных организациях.

Федеральный закон от 4 января 1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» в ст. 6 предусматривает, что тексты соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта РФ, подлежат опубликованию, порядок которого устанавливается региональными законами и иными нормативными правовыми актами. Например, Закон Новосибирской области от 13 ноября 2000 года № 125-ОЗ «О международных, внешнеэкономических и межрегиональных связях Новосибирской области» устанавливает, что законы Новосибирской области об утверждении международных и межрегиональных соглашений Новосибирской области подлежат официальному опубликованию в порядке и сроки, установленные Уставом Новосибирской области, Законом Новосибирской области от 25 декабря 2006 года № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области». Ст. 6 Конституции Республики Татарстан утверждает, что Татарстан в пределах своих полномочий вступает в международные и внешнеэкономические связи с субъектами и административно-территориальными образованиями

иностранных государств, иностранными государствами, заключает международные соглашения, обменивается представительствами, участвует в деятельности международных организаций.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Официальное опубликование нормативных правовых актов является одним из важнейших этапов правотворческой деятельности органов публичной власти.

2. Для вступления нормативного правового акта в силу требуется именно его официальное опубликование, нарушение технических деталей порядка такого опубликования на юридическую силу документа не влияет. Исключение возможно только в том случае, если на него прямо указывается в соответствующих нормах (не исключено, что в каком-нибудь регионе или муниципальном образовании такое необычное правило для нормативных актов может существовать).

3. Официальное опубликование и обнародование – это разные понятия. Официальное опубликование – это юридический акт, момент которого важен для определения того, вступил ли подлежащий официальному опубликованию документ в силу или нет и когда именно вступил/вступит.

4. Официальный текст представляет собой текст, который будет рассматриваться судами и государством как эталонный. В случае необходимости проверить, что написано в нормативном акте, они будут изучать официальный текст.

5. Источник, в котором произошло официальное опубликование, всегда один, а источников, в которых размещенный текст будет считаться официальным, может быть несколько.

6. Поскольку некоторые дефиниции не закреплены, законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании в целях исключения возникающих на практике проблем и спорных ситуаций.

Литература

Абрамова А. И., Рахманина Т. Н. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект / Журнал российского права. – 1998. – № 10/11. – С. 89-100.

Артамонов А. Н. Опубликование нормативных правовых актов и информационные технологии / Информационное право. – 2008. – № 3. – С. 19-23.

Смышляев С. М. Электронное опубликование нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / Интернет и современное общество : тр. XIII Всерос. объединен. конф., 19 - 22 октября 2014 г. СПб., 2014. С. 54-58.

Соколов Н.Я., Кармадонов К.С. Официальное опубликование нормативных правовых актов: учебное пособие. Москва, 2018.

Червяковский А. В. Электронное опубликование нормативных правовых актов: состояние и перспективы развития / Вестник Омского университета. Сер. : Право. – 2016. – № 4(49). – С. 34-41.

References

Abramova, A. I., Rachmanina, T. N. (1998). Publication of regulatory legal acts: informational and legal aspect. Journal of Russian law, 10/11, 89-100 (in Russian).

Artamonov, A.N. (2008). Publication of regulatory legal acts and information technology. Information law, 3, 19-23 (in Russian).

Chervyakovsky, A.V. (2016). Electronic publication of normative legal acts: state and development prospects. Bulletin of Omsk University. Ser. : Right, 4 (49), 34-41 (in Russian).

Smyshlyayev, S.M. (2014). Electronic publication of normative legal acts of the constituent entities of the Russian Federation. Internet and modern society: tr. XIII All-Russia. united. Conf., 19 - 22 October 2014, Saint Petersburg, 54 - 58 (in Russian).

Sokolov, N.Ya., Karmadonov, K.S. (2018). Official publication of normative legal acts: textbook. Moscow (in Russian).

Citation:

Казанцева О.Л. Порядок официального опубликования нормативных правовых актов как источника российского права // Юрислингвистика. – 2021. – 22. – С. 13-17.

Kazantseva, O.L. (2021). The Procedure for the Official Publishing of Regulatory Legal Acts as a Source of Russian Law. Legal Linguistics, 22, 13-17.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0. License