

На правах рукописи

Анциферов Николай Викторович

**ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ
НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА
В СОВРЕМЕННОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва - 2012

Работа выполнена на кафедре государственного и административного права ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет».

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент
Яцечко Виктор Иванович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист
Российской Федерации
Шахрай Сергей Михайлович

кандидат юридических наук
**Какителашвили Михаил
Михайлович**

Ведущая организация:

Институт государства и права РАН

Защита состоится «17» мая 2012г. в 16.00 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, зал заседаний Ученого совета юридического факультета, аудитория 347.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации направлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет (<http://vak.ed.gov.ru>) «_____» _____ 2012 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru.

Автореферат разослан « _____ » _____ 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена ролью нормативного правового акта как основополагающего источника российского права и значением сообщения норм права субъектам общественных отношений.

Принятие Конституции Российской Федерации определило существенное возрастание роли права в жизни российского общества, активизацию правотворчества. «Период становления нового федерального законодательства после вступления в силу Конституции 93 года ознаменовался взрывным ростом количества федеральных нормативных правовых актов...»¹. Подобные выводы можно сделать и в отношении нормативных правовых актов, принимаемых на уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В настоящее время правовому регулированию подвергаются всё новые сферы общественных отношений, для многих общественных отношений характерно то, что их правовая регламентация становится более подробной.

Значение права в жизни российского общества обуславливает интерес к вопросам эффективности действия его норм. В нормальной ситуации законодатель (равно как иной субъект правотворчества), формулируя нормы права, стремится, чтобы они влияли на складывающиеся общественные отношения, обеспечивали реализацию целей регулирования. Указанное нельзя представить, если правотворческий орган не доведёт свою волю до адресатов, то есть не обеспечит им принципиальную возможность действовать в соответствии с правовыми нормами. С другой стороны, и адресаты норм заинтересованы в получении информации об их содержании, чтобы реализовывать имеющиеся права и действовать, не допуская правонарушений. При этом, как обоснованно отмечает М.И. Лукашина, «в условиях проведения реформ и активного законотворческого процесса потребителям особенно остро необходима оперативная, полная, достоверная информация в сфере права»².

В части 3 статьи 15 Конституции РФ для обеспечения гарантий сообщения норм права субъектам общественных отношений закреплено следующее: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина не могут применяться, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения»³. Однако, учитывая то, что данные нормы лишь кратко определяют ключевые положения правового регулирования официального опубликования, актуальным является их развитие, которое невозможно без установления действительного смысла названных конституционных норм.

Несмотря на очевидную важность вопросов официального опубликования нормативного правового акта в системе действующего конституционно-правового регулирования, нельзя говорить о достаточном интересе к соответствующим

¹ *Ильина Н.В.* Оценка законопроектов и эффективности их принятия в ходе федерального законодательного процесса в части законодательных инициатив, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. – URL: www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka_zak/12.html. Дата обращения: 14.10.2010 года.

² *Лукашина М.И.* Правовые информационно-поисковые системы: Учебное пособие. – М.: МГУКИ, 2004. – 85 с., С.81.

³ Здесь и далее: Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 25.12.1993. – №237.

проблемам как со стороны законодателя и правоприменителя, так и со стороны исследователя. Законодатель, как правило, поверхностно регулирует отношения, связанные с официальным опубликованием. Правоприменитель зачастую формально подходит к установлению факта и момента официального опубликования. А исследователь во многих случаях ограничивается указанием на то, что закон в силу Конституции РФ должен быть опубликован. Само официальное опубликование рассматривается в качестве некой формальности, которую считается нужным соблюсти. Данные подходы, очевидно, нельзя признать обоснованными. Необходимым является их преодоление.

Цель исследования заключается в определении и теоретическом разрешении проблем, возникающих при осуществлении конституционно-правового регулирования и правоприменения по вопросам официального опубликования нормативного правового акта в Российской Федерации.

Задачи исследования состоят в определении:

- содержания понятия «официальное опубликование нормативного правового акта» в контексте Конституции РФ;

- понятий «нормативный правовой акт», «нормативный правовой акт, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина», «закон» как объектов официального опубликования;

- содержания процедуры официального опубликования нормативного правового акта;

- содержания и формы официальной публикации как материально выраженного результата официального опубликования нормативного правового акта;

- значения официального опубликования нормативного правового акта как юридического факта;

- содержания, состояния, необходимости, возможностей и направлений правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с официальным опубликованием нормативного правового акта (применительно к каждой из вышеназванных задач).

Степень разработанности проблемы и теоретическая основа исследования.

Проблемы официального опубликования нормативного правового акта в нашей стране затрагивались в ряде работ, вышедших в советский период. Среди таковых обращает на себя внимание значительное по объёму специальное исследование «Опубликование нормативных актов» под редакцией А.С. Пиголкина (Авторы: С.А. Боголюбов, М.Н. Николаева, А.С. Пиголкин, Р.М. Романов)⁴. В данной работе отражается ряд аспектов темы официального опубликования в Советском государстве: понятие официального опубликования, его источники, связь официального опубликования с действием нормативного правового акта и некоторые другие. Кроме названных исследователей соответствующий круг вопросов в советский период освещался в работах К.А.

⁴ Опубликование нормативных актов / Под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Юрид. лит., 1978. - 168 с.

Архиппова, М.И. Блум, С.О. Кишкина, А.А. Тилле, В.А. Туманова, Н.М. Тоцкого, Г.В. Швекова и ряда других авторов.

Исследования официального опубликования нормативного правового акта в России на современном этапе представлены в основном научными статьями и посвящены, прежде всего, прикладным проблемам толкования норм права, касающихся официального опубликования. В учебной литературе по конституционному праву вопросы официального опубликования нормативного правового акта также сколько-нибудь подробно не анализируются.

Единственной вышедшей в нашей стране диссертацией по теме официального опубликования нормативных правовых актов является теоретическое исследование К.С. Кармадонова⁵. Однако значительная часть данной работы посвящена вопросам хоть и связанным с официальным опубликованием, но лишь опосредованно (совершенствование правотворческого процесса как необходимое условие повышения роли права, срок вступления нормативного акта в силу после официального опубликования и др.). Многие аспекты официального опубликования нормативного правового акта названный автор, к сожалению, не затронул.

Анализ имеющейся литературы по интересующей нас тематике показал, что:

- лишь намечены некоторые подходы по определению содержания ключевых понятий, связанных с официальным опубликованием нормативного правового акта;

- исследователи ограничиваются (за редким исключением) констатацией конституционно обусловленных юридических последствий официального опубликования нормативного правового акта без уяснения их действительного смысла;

- фактически не уделяется внимания содержанию процедуры официального опубликования нормативного правового акта;

- в отношении содержания и формы официальной публикации обращается внимание лишь на некоторые аспекты.

В целом многие существенные вопросы, касающиеся официального опубликования нормативного правового акта в современном конституционном праве России, в литературе практически не затрагиваются или должным образом не раскрыты.

Теоретическую основу исследования составили труды, специально посвящённые проблемам официального опубликования, а также работы, касающиеся отдельных аспектов исследования, в том числе: А.И. Абрамовой, С.С. Алексеева, Л.И. Антонова, А.А. Белкина, С.В. Бошно, А.Д. Градовского, В.Д. Зорькина, Д.А. Ковачева, О.Е.Кутафина, Н.М. Коркунова, Л.В. Лазарева, И.И. Лукашука, А.В. Мазурова, М.Н. Марченко, В.С. Нерсисянца, А.С. Пиголкина, Л.В. Полякова, Н.С. Соколовой, Б.А. Страшуна, Т.А. Рахманиной, А.А. Тилле, И.Д. Тиновичкой, Ю.А. Тихомирова, Г.В. Швекова, Е.С. Шугриной и ряда других.

⁵ Кармадонов К.С. Официальное опубликование нормативно-правовых актов как стадия правотворческого процесса: дис... канд. юрид. наук. - М., 2007. - 178 с.

Объект исследования: совокупность общественных отношений, возникающих в сфере официального опубликования нормативного правового акта в Российской Федерации.

Предмет исследования: нормы российского права и правоприменительная практика, связанные с вопросами официального опубликования нормативного правового акта.

Методологическую основу исследования составляет диалектический подход. В диссертации используются как общенаучные (системно-научный, анализ, синтез, исторический), так и специальные методы познания (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Эмпирическую базу исследования составили Конституция РФ, законы и иные нормативные правовые акты РФ, субъектов РФ, нормативные правовые акты муниципального уровня, а также правоприменительные акты, касающиеся тех или иных аспектов темы исследования.

Научная новизна:

Работа является одним из первых специальных исследований официального опубликования нормативного правового акта в современном конституционном праве России. Официальное опубликование нормативного правового акта рассматривается автором как явление, основанное на реализации и развитии конституционного положения части 3 статьи 15 Конституции РФ. Данный подход позволяет исследовать официальное опубликование системно, поставить и разрешить ряд актуальных проблем, возникающих в сфере официального опубликования, которые либо не ставились в научной литературе, но возникают или могут возникнуть в практике правотворчества и (или) правоприменения, либо, несмотря на их постановку, не были решены.

В частности, автором подробно исследованы признаки официального опубликования и раскрыт круг нормативных правовых актов, в отношении которых осуществляется официальное опубликование; поставлен и подвергнут исследованию вопрос о правовой природе полномочий Президента РФ по официальному опубликованию закона; систематизирован круг юридических последствий официального опубликования, определено соотношение различных последствий; выявлена потребность в совершенствовании законодательства в сфере официального опубликования нормативного правового акта по ряду направлений; сформулированы предложения по развитию механизма официального опубликования в электронном виде.

Положения, выносимые на защиту:

1. Надлежащее сообщение субъектам общественных отношений норм права, включённых в нормативные правовые акты, непосредственно связано с вопросом построения и функционирования в России правового демократического государства, так как способствует реализации его принципов.

2. Официальное опубликование нормативного правового акта – это санкционированное уполномоченным органом размещение нормативного правового акта в источнике, отражающем нормативно-правовое содержание акта и существенные признаки его формы, делающее нормативный правовой акт

реально доступным для сведения неопределённого круга лиц на территории распространения компетенции соответствующего правотворческого органа.

3. Обоснованно считать, что понятием «нормативный правовой акт» в контексте части 3 статьи 15 Конституции РФ охватываются нормативные международные договоры, нормы которых могут быть реализованы внутри Российской Федерации. В то же время к объектам официального опубликования в указанном контексте не относятся судебные акты, в том числе содержащие правовые позиции, которые могут использоваться при разрешении неопределённого круга дел со сходными обстоятельствами. Это связано с особенностями механизма воздействия данных судебных актов на общественные отношения, существенно отличающимися их от нормативных правовых актов.

4. Круг актов, являющихся объектами официального опубликования, не ограничивается предусмотренными частью 3 статьи 15 Конституции РФ законами, а также нормативными правовыми актами, непосредственно затрагивающими права, свободы и обязанности человека и гражданина. На подконституционном уровне к числу таковых отнесены многие нормативные правовые акты, прямо не указанные Конституцией РФ в качестве объектов официального опубликования.

5. Правотворческие органы используют норму второго предложения части 3 статьи 107 Конституции⁶ в качестве модели для правового регулирования сходных общественных отношений. В то же время следует учитывать, что названная норма, устанавливая срок подписания закона, не предусматривает срок его официального опубликования (обнародования). Для обеспечения правовой определённости в таком случае необходимо дополнительно предусматривать срок официального опубликования.

6. Установленный Конституцией РФ запрет применения неопубликованных законов, а также нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, является неоправданно ограниченным, так как не препятствует реализации норм права в иных формах. С учётом этого на подконституционном уровне обоснованно расширяется юридическое значение официального опубликования путём недопущения вступления в юридическую силу и действия неопубликованных нормативных правовых актов.

7. Из Конституции РФ не вытекает невозможность установления требования к официальному опубликованию нормативного правового акта в качестве условия оспаривания нормативного правового акта в судебном порядке. В то же время запрет судебного порядка проверки законности неопубликованного нормативного правового акта Конституция РФ также не содержит. Становление механизмов судебной проверки неопубликованных нормативных правовых актов следует оценивать положительно, так как они могут предотвратить реализацию незаконных нормативных правовых актов.

⁶ «Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию».

8. Устанавливая факт и момент официального опубликования нормативного правового акта в ситуации, когда при официальном опубликовании допущены неточности, необходимо определять, способны ли данные неточности в какой-либо мере затруднить идентификацию нормативного правового акта и (или) исказить восприятие его положений.

Теоретическая значимость:

Исследование позволяет рассматривать официальное опубликование нормативного правового акта в современном конституционном праве России не только с точки зрения места в системе, но и с позиции внутренней организации. Указанный подход расширяет горизонты познания рассматриваемого явления с целью усовершенствования механизма официального опубликования нормативного правового акта в нашей стране. Кроме того, в диссертации предлагается решение ряда частных теоретических проблем конституционно-правового характера. Положения диссертации могут быть использованы для развития теоретических основ официального опубликования нормативного правового акта как с точки зрения сформулированных проблем, так и с точки зрения предлагаемых решений.

Практическая значимость:

Полученные в ходе исследования результаты показали высокий потенциал правового регулирования в рассматриваемой сфере. Автор вносит и обосновывает конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования и правоприменения, что может быть использовано в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Результаты исследования также могут быть актуальны при изучении конституционного права, иных юридических учебных дисциплин, специальных курсов.

Апробация:

Диссертация обсуждалась на заседании кафедры государственного и административного права Кемеровского государственного университета, на заседании кафедры конституционного и муниципального права РУДН. Различные аспекты диссертации были предметом обсуждения на научных конференциях в Кемерове, Москве. Основные положения диссертации опубликованы в научных статьях.

Структура работы определяется целями и задачами диссертационного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели, задачи, методологическая и теоретическая основы исследования, раскрываются его научная новизна и положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава первая «Концептуально-правовые основы официального опубликования нормативного правового акта в Российской Федерации» посвящена исследованию социально-правового значения сообщения норм права субъектам общественных отношений, выявлению способов такого сообщения в истории отечественного права (§ 1.1), определению существенных признаков понятия «официальное опубликование нормативного правового акта» в контексте российского права на основе положений юридической науки и современной конституционно-правовой практики (§ 1.2).

В первом параграфе «Сообщение норм права субъектам общественных отношений: социально-правовое значение, способы осуществления в истории отечественного права» отмечается, что сообщение норм права субъектам общественных отношений имеет важное социально-правовое значение в универсальном смысле, то есть независимо от особенностей правовой системы, в том числе обусловленных государственным (политическим) режимом. Сообщение норм права обеспечивает возможность их воздействия на общественные отношения, так как несообщённые адресатам нормы права бессмысленны с точки зрения правового регулирования.

Автор обращает внимание на то, что каждый этап исторического развития характеризуется особенной ролью права, и, соответственно, сообщения о его нормах. Указанное, наряду со степенью технологического развития общества, определяет, каким образом осуществляется сообщение норм права, а также специфику юридического значения такого сообщения. В главе показываются особенности правового регулирования сообщения норм права в различные периоды отечественной истории. Автором демонстрируется обусловленная общим правовым развитием эволюция способов и юридического значения сообщения норм права. Как отмечает автор, в средневековой Руси, когда интерес к праву ещё не является существенным, количество норм права невелико, правоприменение не развито, сообщение норм права осуществляется, в основном, посредством устного оглашения в людных местах. В дальнейшем сообщение норм права в основном осуществляется в письменной форме, такое сообщение приобретает статус юридического факта. В ходе социальных преобразований конца 80-х - начала 90-х годов XX века в нашей стране значение сообщения норм права субъектам общественных отношений существенно возрастает. Данное обстоятельство находит отражение в нормативных и правоприменительных актах.

С учётом положений статьи 1 Конституции РФ в работе устанавливается значение сообщения норм права субъектам общественных отношений в ситуации правового демократического государства. Автор показывает значение сообщения норм права в разрезе таких принципов правового государства как верховенство права, разделение властей, взаимная ответственность общества (личности) и государства. В частности, в работе отмечается следующее.

Верховенство права предполагает существование в обществе такого положения, при котором особенную роль играет правовой закон. В этой ситуации сообщение всем субъектам общественных отношений содержания законов и иных нормативных правовых актов, принятых на их основе, выражает социальную необходимость действовать в соответствии с правом во всех сферах жизни и

реагировать на противоправное поведение. Принцип разделения властей предполагает распределение властных полномочий между органами государственной власти (ветвями власти), обладающими определённой степенью автономности и самостоятельности, но при этом включёнными в механизм совместной деятельности и взаимного контроля. Значимость сообщения норм права субъектам указанного взаимодействия обусловлена, во-первых, необходимостью осуществления ими деятельности в соответствии со своим правовым статусом, функциями и полномочиями, которые нормативно определены, не вторгаясь в определённую компетенцию других публичных органов; во-вторых, предоставлением действительной возможности взаимного контроля за правотворческой и правоприменительной деятельностью. Реализация принципа взаимной ответственности личности (общества) и государства предполагает необходимость сообщения, во-первых, содержания нормативно закреплённых механизмов привлечения к ответственности как государства, так и личности за совершённые ими правонарушения, во-вторых, норм права как объекта контроля за правомерностью правотворческой деятельности.

В отношении демократического государства автор отмечает, что сообщение норм права затрагивает интерес в обеспечении контроля общества над формируемыми им органами публичной власти и принимаемыми ими решениями.

В работе делается вывод о том, что надлежащее сообщение субъектам общественных отношений норм права, включённых в нормативные правовые акты, непосредственно связано с построением и функционированием правового и демократического государства.

Исходя из важности вопроса сообщения норм права, содержащихся в нормативных правовых актах, субъектам общественных отношений, он находит собственную конституционно-правовую регламентацию.

Второй параграф «Понятие официального опубликования нормативного правового акта» посвящен понятию одного из наиболее важных способов сообщения норм права – официального опубликования.

В качестве ключевого правового института, посредством которого субъектам общественных отношений сообщаются нормы права, включённые в нормативные правовые акты, в российском конституционном законодательстве предложено официальное опубликование.

Автором отмечается, что Конституция РФ, оперируя понятием «официальное опубликование», его не определяет.

Анализ юридической литературы позволил сделать вывод о том, что «официальное опубликование» в контексте нормативных правовых актов традиционно рассматривается в качестве одного из способов (одной из форм) «обнародования», «оглашения» нормативного правового акта. Опубликование в контексте нормативных правовых актов, по указанию большинства авторов, охватывает способ размещения текста нормативного правового акта в печатных изданиях.

В то же время развитие технологий воспроизведения и передачи информации обуславливает изменение социальных представлений о привычных явлениях окружающей действительности в информационной сфере. Понятие «опубликование»

в представлениях населения утратило былую связь именно с бумажным носителем и осуществляется путём размещения во всеобщем доступе различных электронных документов. С учётом изложенного, полагаем, что включение в объём понятия «официальное опубликование» размещения текстов нормативных правовых актов в электронных изданиях допустимо, если такое размещение удовлетворяет существенным особенностям формы размещения текстов нормативных актов на традиционных бумажных носителях.

Существенным признаком официального опубликования является то, что его результатом становится реальная доступность нормативного правового акта для всеобщего сведения. Данное требование в ситуации официального опубликования посредством периодических печатных изданий предполагает необходимость создания условий для неограниченной подписки, приобретения в розничной сети, ознакомления в публичных библиотеках и т.п.

Необходимость предоставления субъектам общественных отношений реальной возможности для ознакомления с содержанием нормативного правового акта требует от законодателя создания особых условий, позволяющих ознакомиться с нормативными правовыми актами на всей территории, в пределах которой действует компетенция правотворческого органа, включая отдалённые и труднодоступные местности. При этом возможность ознакомления с содержанием нормативного правового акта в результате официального опубликования должна обеспечиваться вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. В контексте всеобщей доступности актуальным является развитие технологий, обеспечивающих реальную возможность для ознакомления с содержанием нормативных правовых актов лиц, обладающих недостатками здоровья, затрудняющими восприятие информации, размещённой с использованием традиционных средств.

В литературе в качестве атрибутов официального опубликования рассматривается ряд иных признаков. В то же время, автор обосновывает, что признаки обязательности официального опубликования, нормативного (законодательного) закрепления его источников не могут быть признаны атрибутами официального опубликования.

Также в работе отмечается, что само официальное опубликование нельзя считать атрибутом правотворческого процесса как такового, так как подобный статус может быть придан официальному опубликованию лишь в случаях, когда закон связывает с ним возникновение у нормативного правового акта юридической силы, его действие, возможность применения.

На основе анализа признаков официального опубликования предлагается определение соответствующего понятия. Под официальным опубликованием нормативного правового акта автор понимает санкционированное уполномоченным органом размещение нормативного правового акта в источнике, отражающем нормативно-правовое содержание акта и существенные признаки его формы, делающее нормативный правовой акт реально доступным

для сведения неопределённого круга лиц на территории распространения компетенции соответствующего правотворческого органа.

Глава вторая «Практика правового регулирования вопросов официального опубликования нормативного правового акта в Российской Федерации на современном этапе: конституционные ориентиры и их развитие в текущем законодательстве и правоприменении» посвящена исследованию конституционных положений и развивающих их норм текущего законодательства, а также правоприменительной практики по вопросам определения круга нормативных правовых актов, в отношении которых осуществляется официальное опубликование (§ 2.1), регулирования процедурных аспектов официального опубликования (§2.2), содержания и формы материально выраженного результата официального опубликования (§ 2.3), а также юридических последствий официального опубликования (§ 2.4).

В первом параграфе «Объекты официального опубликования нормативного правового акта» определяется круг нормативных правовых актов, которые в силу Конституции РФ являются объектами официального опубликования и исследуется вопрос о включении текущим законодательством в перечень объектов официального опубликования дополнительных нормативных правовых актов.

Буквальное толкование части 3 статьи 15 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что к объектам официального опубликования непосредственно в силу Основного закона отнесены законы и те из иных нормативных правовых актов, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Автор исследует предлагаемые в науке и практике определения нормативного правового акта и полагает, что в качестве конститутивных признаков нормативного правового акта как объекта официального опубликования целесообразно рассматривать следующие. Во-первых, - это критерий органа, издающего акт, то есть акт должен выражать волеизъявление института публичной власти (государственного органа, органа местного самоуправления, иного публичного органа, либо быть принятым путём референдума), который в принципе в силу закона может устанавливать требования к поведению неопределённого круга субъектов общественных отношений, несоблюдение которых рассматривается в качестве правонарушения. Во-вторых, - это критерий содержания, то есть акт должен включать нормы права, понимаемые в качестве правил поведения, имеющих значение для неперсонифицированного круга субъектов общественных отношений. В-третьих, - это критерий формы, то есть акт представляет собой письменный документ, который полагается в качестве основания для изменения или закрепления тех или иных общественных отношений.

В работе отмечается, что при толковании норм Конституции РФ обоснованно исходить из широкого подхода в определении объёма понятия нормативного правового акта, в рамках которого нормативные правовые акты не противопоставляются нормативным договорам.

Автор обосновывает соответствующий подход и приходит к выводу о том, что правила, установленные Конституцией для официального опубликования

нормативных правовых актов, в полной мере распространяются на нормативные, в том числе международные договоры, нормы которых могут быть реализованы в Российской Федерации.

В работе исследуется вопрос о возможности отнесения судебных актов к объектам официального опубликования в контексте части 3 статьи 15 Конституции РФ и делается вывод о необоснованности такого отнесения в силу особенностей правовой природы судебных актов по отношению к нормативным правовым актам.

Анализ законодательства приводит автора к выводу о том, что текущим законодательством по сравнению с Конституцией РФ расширяется круг нормативных правовых актов, в отношении которых осуществляется официальное опубликование. К таковым относятся многие нормативные правовые акты независимо от того, затрагивают ли они права, свободы и обязанности человека и гражданина. Такой подход оценивается положительно.

Во втором параграфе «Процедура официального опубликования нормативного правового акта» автор уделяет внимание процедурным аспектам официального опубликования нормативного правового акта, в том числе субъектам, правовой природе полномочия по официальному опубликованию нормативного правового акта, срокам его осуществления.

В работе отмечается, что заложенный в «Основах конституционного строя» принцип обязательного официального опубликования законов находит свое развитие в положениях иных глав Конституции РФ. Конституционные положения выступают в качестве ориентиров и моделей для регулирования процедуры официального опубликования, осуществляемого в отношении других актов.

В частности, установленные в текущем законодательстве сроки официального опубликования нормативных правовых актов, соответствуют или близки установленным Конституцией РФ для федеральных законов.

В этой связи обращают на себя случаи не критичного восприятия правотворческими органами неудачно сформулированных, на взгляд автора, норм Конституции РФ, посвящённых сроку официального опубликования закона. Установив срок для подписания федерального закона с преодоленным вето Президента РФ, Конституция РФ умолчала о сроке для официального опубликования соответствующего закона. Такой подход нельзя назвать в полной мере обоснованным, так как подписание закона в отсутствие официального опубликования в силу положений части 3 статьи 15 Конституции РФ не способно повлечь полноценного включения в систему права подобного нормативного правового акта, что и является задачей правотворчества. Однако, предложенная Конституцией РФ конструкция встречается и в текущем законодательстве.

В соответствии с Конституцией РФ лицом, наделённым полномочиями по официальному опубликованию федеральных конституционных законов, федеральных законов является Президент РФ. Подход конституционного законодателя, прямо определившего конкретное должностное лицо, уполномоченное на официальное опубликование, нашёл отражение в практике подконституционного правотворчества для официального опубликования других нормативных правовых актов.

Анализ Постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 года №10-П позволил автору сделать вывод о том, что полномочие Президента РФ по официальному опубликованию закона данным судебный орган рассматривает в качестве конкретной юридической обязанности. А субъектом корреспондирующего данной обязанности права, по существу, называет Парламент РФ. Обзор Конституции РФ свидетельствует о том, что в ней отсутствует указание на возможность предъявления требования к Президенту РФ о подписании закона и его официальном опубликовании, механизмы реализации соответствующего требования, возможности привлечения Президента РФ к ответственности за несовершение официального опубликования закона в установленный срок, а также процессуальные механизмы разрешения соответствующих споров. Обоснованность такого подхода, очевидно, определяется политической целесообразностью и заданным конституционным законодателем балансом в системе разделения властей, а не юридической компонентой. Однако, данный подход не является единственно возможным для результатов деятельности всех правотворческих органов, что находит своё отражение в практике правотворчества и правоприменения.

Источники официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов в Основном законе не указаны и прямо поименованы в принятом в развитие Конституции РФ Федеральном законе «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»⁷.

Статус учредителей и издателей соответствующих средств массовой информации позволяет сделать вывод о том, что применительно к официальному опубликованию федеральных конституционных законов, федеральных законов создана система взаимоотношений уполномоченного органа и организаций, осуществляющих выпуск в свет источника официального опубликования, основанная на принципах непосредственного или опосредованного подчинения.

В ином случае возникает потребность строить отношения с организациями, выпускающими в свет источники официального опубликования, на принципах координации. Отсутствие у подобных организаций формально определённой публично-правовой обязанности по осуществлению действий, обеспечивающих официальное опубликование, не заслуживает положительной оценки и позволяет предложить законодателю, с одной стороны, осуществить правовое регулирование статуса подобных организаций, а с другой стороны, предусмотреть и организационно обеспечить возможности официального опубликования нормативных правовых актов в определённых резервных источниках, учреждённых органами государственной власти.

В *третьем параграфе «Официальная публикация как материально выраженный результат официального опубликования: содержание и форма»* исследуются вопросы существенных признаков официальной публикации как

⁷ Федеральный закон от 14 июня 1994 года №5-ФЗ (ред. от 22.10.2009 года) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»: [с изменениями и дополнениями по состоянию на 20 июля 2011 г.] // Собрание законодательства РФ. – 20.06.1994. – № 8, ст. 801.

материально выраженного результата официального опубликования, в том числе её необходимых реквизитов, а также уделяется внимание требованиям к отражению в рамках официальной публикации нормативно-правового содержания акта, особо обращается внимание на официальное опубликование в электронном виде как перспективное направление развития формы официальной публикации.

Исходя из понятия официального опубликования нормативного правового акта, официальная публикация как её материально выраженный результат должна содержать: собственно текст нормативного правового акта в том виде, в котором он был принят; указание на орган, принявший нормативный правовой акт, на лицо, его подписавшее, на дату принятия, подписания, на другие существенные обстоятельства, влияющие на юридическую силу конкретного нормативного правового акта и место его в системе правового регулирования.

Субъект общественных отношений, знакомясь с официальной публикацией, должен, в первую очередь, получить возможность идентифицировать публикацию в качестве материально выраженного результата официального опубликования нормативного правового акта.

Наиболее удачным способом решения такой идентификационной задачи является конкретное указание на официальный характер публикации нормативного правового акта в источнике официального опубликования. В то же время данный способ не всегда предлагается на практике.

Официальное опубликование требует размещения в источнике полного текста нормативного правового акта. Таким образом, официальное опубликование не предполагает изложение акта в сокращённом варианте, без приложений, в виде реферата и т. д. Данное обстоятельство обуславливает то, что дата официального опубликования определяется моментом официального опубликования нормативного правового акта в полном объёме.

В то же время, говоря о необходимости отражения при официальном опубликовании полного и, соответственно, точного текста, при исследовании вопроса о соблюдении данного требования, на наш взгляд, не следует допускать и чрезмерную его формализацию. А именно ситуации неполного, в изложении и искажённого официального опубликования нормативных правовых актов нельзя отождествлять с теми случаями, когда при официальном опубликовании допущены незначительные неточности.

Однако, очевидно, что при выявлении неточностей, допущенных при официальном опубликовании нормативного правового акта, не искажающих в действительности содержание и смысл нормативного правового акта, должны быть предприняты меры для оперативного сообщения о допущенных ошибках.

Автор выражает сожаление о том, что специального регулирования вопросов исправления неточностей, допущенных при официальном опубликовании, правотворческие органы, как правило, не предлагают. С учётом изложенного, обоснованно предложить как федеральному законодателю, так и правотворческим органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках правового регулирования вопросов официального опубликования нормативного правового акта уделять внимание порядку исправления допущенных неточностей. Целесообразно нормативно устанавливать необходимость опубликования

информации о допущенной неточности в источнике, в котором осуществляется официальное опубликование соответствующих нормативных правовых актов, с приложением действительного содержания нормативного правового акта или отдельного положения, при опубликовании которого допущена ошибка; определять круг субъектов, иницирующих внесение соответствующих исправлений; подробно регламентировать содержание такого сообщения, порядок внесения исправлений.

В работе отмечается, что на современном этапе развития общества появляются информационные технологии, позволяющие не только охватить правовой информацией широкий круг субъектов, но и способные предоставить определённые гарантии её достоверности, а также преодолеть многие из имеющихся недостатков традиционных источников официального опубликования, которые влияют на оперативность распространения информации, требуют существенных материальных затрат.

С учётом изложенного, актуальным является широкое внедрение в практику официального опубликования нормативного правового акта в электронном виде. К этому имеются социальные предпосылки, наличие которых обосновывается в работе. В качестве механизма такого опубликования можно предложить использование специально созданных электронных депозитариев. На месте автора документа в указанном механизме выступает уполномоченный на официальное опубликование орган, а орган управления депозитарием обеспечивает фиксацию содержания и даты опубликования нормативного правового акта, выдаёт соответствующие подтверждения по запросам заинтересованных лиц.

В то же время полноценное и повсеместное замещение традиционных источников официального опубликования источниками электронных документов может производиться только тогда, когда у фактически любого из субъектов, охватываемых соответствующей компетенцией, появляется объективная возможность получить доступ к информации в электронной форме.

В *четвёртом параграфе «Юридические последствия официального опубликования нормативного правового акта»* официальное опубликование рассматривается в качестве самостоятельного юридического факта, порождающего конкретные правовые последствия.

Существенное социально-правовое значение официального опубликования объясняет позицию законодателя, который зачастую связывает с его осуществлением возникновение конкретных юридических последствий, то есть рассматривает официальное опубликование в качестве юридического факта. Основопологающие в этом отношении правила предусмотрены в части 3 статьи 15 Конституции РФ. Соответствующие нормы рассматривают неосуществление официального опубликования в качестве юридического препятствия для применения указанных в них нормативных правовых актов.

Как известно, в юридической науке под применением нормативного правового акта (применением права) понимается властная индивидуально-распорядительная деятельность уполномоченных органов (должностных лиц), направленная на реализацию правовых предписаний. Применение права рассматривается в качестве особой формы реализации права, наряду с использованием прав, исполнением обязанностей, соблюдением запретов.

Соответственно, норма части 3 статьи 15 Конституции РФ, устанавливающая запрет на применение неопубликованных нормативных правовых актов, лишь частично охватывает реализацию права. Вполне вероятна ситуация, когда норма права уже действует (существуют подлежащие исполнению права, обязанности и соблюдению запреты), однако не может быть применена. Таким образом, объём предоставляемых конституционной нормой гарантий обоснованных интересов субъектов общественных отношений видится неоправданно ограниченным. В связи с этим текущее законодательство обоснованно связывает с официальным опубликованием не только возможность применения, но и возникновение юридической силы, действие нормативного правового акта.

Представляется, что не может быть признано обоснованным как чрезмерное ограничение, так и чрезмерное расширение круга нормативных правовых актов, в отношении которых официальное опубликование связывается с возможностями их применения, юридической силы, действия. Необходимо учитывать, что введение подобных правил существенно отсрочивает возможность применения нормативного правового акта, что не всегда обоснованно в отношении актов оперативного, процедурного характера, если они непосредственно не затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Текущее законодательство и юридическая практика ставит вопрос о значении официального опубликования для возможности оспаривания нормативного правового акта в судебном порядке как самостоятельного объекта контроля.

По данному вопросу в юридической литературе и практике сформулированы две принципиально отличные друг от друга точки зрения. Первая точка зрения сводится к тому, что неопубликованный нормативный правовой акт, действие которого поставлено в зависимость от обстоятельства официального опубликования, не может быть оспорен в специальном порядке для оспаривания нормативных правовых актов, так как он не подлежит применению. Вторая точка зрения допускает самостоятельное оспаривание неопубликованных нормативных актов в судебном порядке.

В соответствии с частью 1 статьи 46 Конституции РФ «каждому гарантируется судебная защита прав и свобод». Как отмечалось выше, законодательство ограничивает применение, юридическую силу, действие неопубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Таким образом, до официального опубликования нормативного правового акта, он не может полагаться нарушающим права и свободы, так как в силу закона не управомочивает и не обязывает субъектов регулируемых нормативным правовым актом общественных отношений. С учётом изложенного, из Конституции РФ не вытекает невозможность установления требования к официальному опубликованию нормативного правового акта как условию его судебного оспаривания.

В то же время Конституция РФ не содержит ограничений для законодателя и в формировании механизмов проверки соответствия нормативного правового акта Конституции РФ или закону до его официального опубликования. Становление подобных механизмов следует приветствовать, так как они могут предотвратить реализацию незаконных нормативных правовых актов.

Обращаясь к положениям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁸, следует обратить внимание, что он не устанавливает в качестве условия осуществления нормоконтроля факт официального опубликования подвергаемого проверке нормативного правового акта, а в силу прямых указаний закона допускает оспаривание неопубликованного нормативного правового акта посредством конституционной жалобы.

В то же время считаем, что постановка перед Конституционным Судом РФ вопроса о соблюдении порядка официального опубликования в контексте жалобы на нарушение нормативным правовым актом прав и свобод человека и гражданина подменяет основания для признания нормативного правового акта неконституционным (несоответствие закона Конституции РФ) аспектами её допустимости. Единственное существенное обстоятельство, которое мы в такой ситуации можем констатировать, является то, что на определённый момент официальное опубликование не состоялось. Указанный недостаток носит устранимый характер и может быть преодолен официальным опубликованием данного нормативного акта.

В связи с изложенным, на взгляд автора, законодателю, во всяком случае, следует уточнить формулу резолютивной части принимаемого решения по подобному делу, в случае, если были выявлены существенные нарушения процедуры официального опубликования, которая бы констатировала, что нормативный правовой акт не опубликован в установленном порядке на определённую дату. Что же касается принципиального решения проблемы, то оно может быть достигнуто путём специального урегулирования в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» вопросов рассмотрения и принятия решения по делам о проверке соблюдения требований к официальному опубликованию нормативного правового акта, соответствия процедуры официального опубликования, фактически имевшей место, положениям Конституции РФ.

Обращаясь к положениям гражданского процессуального права, следует отметить, что регулирование, предложенное законодателем в данном случае, существенно отличается от описанного выше.

В соответствии с пунктом 1 статьи 251 Гражданского процессуального Кодекса РФ лица имеют право обратиться в суд с заявлением о признании принятого и опубликованного в установленном порядке акта противоречащим закону полностью или в части.

⁸ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации»: [с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 апреля 2011 г.]. // Собрание законодательства РФ. - 25.07.1994. - № 13, ст. 1447.

Правило, устанавливающее критерий опубликования нормативного правового акта в качестве условия для его самостоятельного оспаривания, по мнению автора, связано с правовой природой нормативного правового акта и юридическим значением признания акта противоречащим закону полностью или в части.

Применение же неопубликованного нормативного правового акта в конкретном деле, нарушение субъектами правоотношений прав и свобод гражданина со ссылкой на указанный нормативный акт (как и без ссылок на какой-либо акт) является основанием для обращения в суд для разрешения спора с лицом, допустившим такое нарушение. При этом суд, установивший отсутствие официального опубликования данного акта, в случае ссылок на него, предложенных противной стороной, воздержится от его применения.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования по вопросам исследуемой сферы.

В конце исследования приводится **список источников и литературы**.

Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Анциферов Н.В. Процедура официального опубликования нормативного правового акта: конституционные ориентиры и их развитие в текущем законодательстве и правоприменительной практике // Научные проблемы гуманитарных исследований. – 2011. №4. С.201-212. 1,4 п.л.

2. Анциферов Н.В. Социально-правовое значение сообщения субъектам общественных отношений содержания норм права // Научные проблемы гуманитарных исследований. – 2011. №8. С.200-205. 0,6 п.л.

3. Анциферов Н.В. Понятие официального опубликования нормативного правового акта в конституционном праве России // Вестник Челябинского государственного университета. Право. – 2011. Выпуск 29. С. 37-41. 0,6 п.л.

4. Анциферов Н.В. Официальное опубликование нормативного правового акта в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Современное право. – 2011. №11. С.123-126. 0,5 п.л.

Публикации в других изданиях:

5. Анциферов Н.В. К вопросу конституционно-правового регулирования официального опубликования международных договоров в Российской Федерации // Глобализм и гуманизм. Международный день философии ЮНЕСКО в Кузбассе-2007. Сборник научных статей по материалам международной конференции (15 ноября 2007). – Кемерово, 2007. С. 286-289. 0,2 п.л.

6. Анциферов Н.В. Содержание официальной публикации как материально выраженного результата официального опубликования нормативного правового акта // Актуальные проблемы теории и практики применения российского законодательства: Материалы II Всероссийской заочной научно-практической конференции (25 февраля 2011 г.). – Сибай, 2011. С. 28-33. 0,3 п.л.

7. Анциферов Н.В. К вопросу о юридическом значении официального опубликования нормативного правового акта в конституционном праве России // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы международной научно-практической конференции (Уфа, 21 февраля 2011 г.): в 3 ч. Часть I. Государственно-правовые проблемы. – Уфа, 2011. С. 34-36. 0,2 п.л.

Анциферов Николай Викторович

**Официальное опубликование нормативного правового акта
в современном конституционном праве России**

Диссертация представляет собой исследование концептуально-правовых основ и практики правового регулирования и правоприменения по вопросам официального опубликования нормативного правового акта в современном конституционном праве России. В заявленном контексте определено понятие официального опубликования нормативного правового акта, очерчен круг его объектов, исследованы процедура и юридические последствия официального опубликования, содержание и форма материально выраженного результата официального опубликования. Внесены предложения по совершенствованию правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Antsiferov Nikolay V.

**Official publication of a Statutory Legal Act
in the Contemporary Constitutional Law of the Russian Federation.**

This dissertation represents a research study of the theoretical legal foundation and application of the legal regulations on a subject matter of the official publication of a statutory legal act in the contemporary constitutional law of the Russian Federation. Based on the established framework the author provides a definition of the official publication of a statutory legal act, defines the scope of its objects, explores the procedure and legal implications of an official publication of a statutory legal act, and explains the content and form of the result of an official publication of a legal act. The author further offers suggestions for improving a regulatory framework of the researched area.