

- тута языка, литературы, истории, экономики. Вып. 63. – Саранск: Мордов. кн. изд-во, 1979. – С. 103–133.
15. Белицер В.Н. Народная одежда мордвы. – М.: Наука, 1973. – 215 с.
 16. Мокшин Н.Ф. Мордовский этнос. – Саранск: Мордов. кн. изд-во, 1989. – 160 с.
 17. Крюкова Т.А. Мордовское народное изобразительное искусство. – Саранск: Мордов. кн. изд-во, 1968. – 119 с.
 18. Беляева Н.Ф. Традиционное воспитание детей у мордвы. – Саранск: Б. и., 2000. – 262 с.
 19. Федянович Т.П. Мордовские народные обряды, связанные с рождением ребенка (конец XIX – 70-е г. XX в.) // Советская этнография. – 1979. – № 2. – С. 79–89.
 20. Бояркин Н.И., Бояркина Л.Б. Народные музыкальные инструменты и инструментальная музыка // Мордва. Очерки по истории, этнографии и культуре мордовского народа / под ред. Б.А. Рыбакова. – Саранск: Мордов. кн. изд-во, 2004. – С. 736–738.
 21. Бульчева О.Ю. Положение мордовской женщины в семье и обществе в конце XIX – 30-х гг. XX в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Саранск, 2008. – 23 с.
 22. Бурнаев А. Г. Мордовский танец (история, методика, практика). – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2002. – 230 с.

Поступила 04.04.2011 г.

УДК 930.22

ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ФОРМА ДОКУМЕНТОВЕДЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Н.А. Стефановская, Е.В. Кривошапова

Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина
E-mail: stefan1966@mail.ru

Представлена законотворческая деятельность как форма документоведческой деятельности. Выделены этапы документирования процесса подготовки и принятия законодательных актов в Российской Федерации. Предложен авторский вариант комплекса и параметров документации, применяемых в процессе осуществления законотворческой деятельности на каждом этапе.

Ключевые слова:

Законотворчество, органы власти, документы.

Key words:

Creation of law, organ of power, document.

Законотворчество как одно из важнейших направлений государственной деятельности может быть представлено, с одной стороны, как юридическая деятельность, суть которой в закреплении воли определенной достаточно многочисленной группы людей в форме норм права, законов [1]. С другой стороны, создание законодательных актов – это создание определенного вида документов, т. е. одна из форм осуществления документоведческой деятельности. И с этой стороны ее изучение носит недостаточный характер. Данная статья и предназначена отчасти для решения обозначенной проблемы.

В понимании законотворчества специалистами выделяется два аспекта. Более широкий подход предполагает, что этот процесс начинается с момента законотворческого замысла и завершается практической реализацией юридической нормы (подготовка, принятие, опубликование и т. д.). Более узкая трактовка ограничивает законотворческую деятельность только непосредственным процессом создания правового акта как документа уполномоченными органами [2]. В рамках документоведческого подхода мы будем опираться на более широкую трактовку и рассмотрим процесс создания закона от его замысла до официального опубликования в печати.

Создание тех или иных официальных документов является функцией определенных органов управления. Так, в России, согласно Конституции, законотворческая деятельность может осуществляться высшими органами государственной власти; субъектами федерации – республиками, краями и областями, городами федерального значения – Москвой и Санкт-Петербургом, а также через проведение референдума как непосредственного выражения власти народа.

Законотворческий процесс как особый вид документоведческой деятельности сложный, многоэтапный процесс, который жестко регламентируется различными инструкциями, правилами, определяющими последовательность действий по документированию процедур подготовки проекта, обсуждения и принятия новой юридической нормы, поскольку качество законодательных актов зависит, в том числе, и от единообразия их оформления. Например, выделяется ряд требований к наименованию законодательного акта: точность, четкость, информационная насыщенность, правильность формулировки предмета правового регулирования [3]. Эти требования направлены на то, чтобы в дальнейшем облегчить работу исполнителей с правовыми документами – их поиск, определение основного содержания.

В деятельности органов власти РФ законотворческий процесс состоит из следующих этапов:

I. Подготовка проекта закона.

II. Обсуждение, доработка и согласование проекта.

III. Принятие законопроекта к рассмотрению в законотворческом органе.

IV. Утверждение законопроекта.

V. Опубликование закона.

Порядок подготовки, оформления, рассмотрения, обсуждения, согласования, внесения изменений, утверждения, подписания законодательных актов регламентирован федеральными законами; указами Президента РФ; постановлениями Правительства РФ; регламентами органов государственной власти; инструкциями и правилами по делопроизводству соответствующих органов власти. В настоящее время на федеральном уровне имеется около 20 нормативных актов, отражающих вопросы законотворческой деятельности. Рассмотрим практический ракурс применения этих норм в законотворческой деятельности.

Рассмотрим подробнее основные этапы документирования законотворческого процесса на основе положений этих документов.

Подготовка проекта закона – начальный этап создания правового акта как документа. На этом этапе определяется общая концепция будущего акта, его тема. В Российской Федерации право законодательной инициативы согласно законодательству предоставлено Президенту РФ, Совету Федерации, фракциям, комитетам, комиссиям и депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным органам субъектов Российской Федерации, Конституционному, Верховному и Высшему Арбитражному Судам Российской Федерации.

Проекты законодательных актов РФ как официальные документы должны оформляться с соблюдением ряда требований. На первой странице законопроекта справа сверху проставляется пометка «Вносится». Ниже обязательно указывается слово «Проект». Формуляр самого законопроекта предусматривает наличие таких реквизитов как:

- наименование вида акта;
- заголовок проекта акта;
- текст;
- подпись;
- визы согласования.

Основными видами законодательных актов являются законы. Поэтому в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов указывается, что наименование вида акта состоит из слов «ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН» или слов «ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН» и печатается полужирным шрифтом прописными буквами [3].

В текстовой части проекта закона обычно выделяются преамбула и основная часть. Преамбула является самостоятельной структурной единицей, которая служит важным дополнением к основной

части. Текст основной части законопроекта излагается с делением на разделы, главы, параграфы и статьи. Реквизит «подпись» состоит из слов «Президент Российской Федерации». Отметим, что указание инициала имени и фамилии Президента Российской Федерации происходит только во время оформления уже принятого закона в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Визы согласования проставляются на лицевой стороне последнего листа законопроекта в нижней его части.

Обсуждение, доработка и согласование проекта. На этом этапе для документоведа важно обобщить и зафиксировать все замечания и предложения, высказанные в процессе обсуждения проекта рабочей группой и экспертами. После чего проект закона должен быть отредактирован и передан на рассмотрение комиссии, которой была поручена его подготовка. Этот этап завершается принятием решения органом, готовившим законопроект, о направлении отредактированного законопроекта на рассмотрение в законотворческий орган.

С этого момента завершается предварительный этап работы над проектом и начинается рассмотрение проекта закона в официальном порядке.

Согласно статье 104 Конституции РФ все законопроекты вносятся в Государственную Думу. Особое значение здесь приобретает документальное сопровождение вносимого в порядке законодательной инициативы проекта. Одним из главных условий является предоставление ряда документов, в том числе:

- пояснительной записки к законопроекту. В ней должны содержаться концепция вносимого проекта и формулировка предмета правового регулирования. Формуляр такой пояснительной записки может иметь следующие реквизиты: наименование вида документа; заголовок к тексту документа, в котором указывают полное название проекта закона (пишется с прописной буквы без точки в конце заголовка); текст документа (в тексте обосновывается необходимость принятия законопроекта, дается развернутая характеристика проекта, отмечаются его цели, основные положения, указывается место в системе существующего законодательства, могут даваться прогнозы относительно последствий принятия данного закона; подпись (она включает указание должности, личную роспись, инициалы и фамилию); визы согласования документа;
- текста законопроекта, на титульном листе которого указывают орган, наделенный законодательной инициативой и предлагающий данный проект;
- перечня законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, которые должны быть признаны утратившими силу, приостановлены, изменены или приняты в связи с принятием данного законопроекта;

- финансово-экономического обоснования, если реализация проекта требует материальных затрат.

В настоящее время максимально полный перечень документов, сопровождающих законопроект, отражен в Регламенте Государственной Думы [4].

Подготовленный законопроект и материалы к нему направляются Председателю Государственной Думы. Факт поступления пакета документов по законопроекту фиксируется Управлением документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы. В соответствии с существующими технологиями делопроизводства это происходит путем регистрации законопроекта и присвоения ему регистрационного номера, который указывается на документе на всех этапах его прохождения в Государственной Думе. Так как в Государственной Думе действует система электронного документооборота, регистрация осуществляется в автоматизированной системе делопроизводства Государственной Думы. Отличительной особенностью здесь является то, что документ параллельно регистрируется и в автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности, где на него заполняется электронная регистрационная карта проекта закона. В эту карту включают такие сведения как: дата и время поступления проекта в Государственную Думу, сведения о проекте, этапы прохождения проекта в Государственной Думе, даты одобрения или принятия закона в Государственной Думе, его рассмотрения Советом Федерации и Президентом РФ [4].

Главным этапом законотворчества можно считать *утверждение законопроекта*. Здесь текст законопроекта обретает юридическую силу. Документально эта стадия сопровождается внесением вопроса о рассмотрении и утверждении законопроекта в повестку дня заседания законодательного органа. Повестка дня утверждается самим законодательным органом. В процессе обсуждения на заседании, его участники знакомятся с проектом, высказывают мнения по нему, могут также вносить поправки и изменения для создания наиболее оптимального варианта закона.

В соответствии с Регламентом Государственной Думы законопроект может рассматриваться для внесения поправок в трех чтениях. Поправки к проектам законов могут быть представлены как исключение отдельных статей, пунктов или слов в проекте, изменение или редакция текста статьи, дополнение новыми статьями. При доработке проекта закона ответственный комитет и Правительство РФ также должны оформить ряд сопроводительных документов. В частности, для повторного рассмотрения в Государственной Думе комитет направляет в Совет Государственной Думы следующие документы:

- проект постановления Государственной Думы по законопроекту;
- таблицу поправок, которые рекомендуются к принятию комитетом, готовившим проект;

- таблицу поправок, которые комитет рекомендует отклонить;
- таблицу поправок, по которым комитет не принял решений;
- текст законопроекта с учетом рекомендуемых к принятию поправок;
- заключение на законопроект, данное Правовым управлением Аппарата Государственной Думы;
- заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если оно принималось);
- решение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений или мнения ее сторон (заключения соответствующих профсоюзов и объединений работодателей), если закон принимается в сфере труда.

Правительство РФ для повторного рассмотрения проекта готовит такие документы как:

- заключение, которое направляется в Государственную Думу и инициатору проекта в течение одного месяца с даты поступления законопроекта в Правительство;
- поправки к проекту закона, которые направляются в период между рассмотрением проекта в первом и втором чтениях;
- официальный отзыв на законопроект или принятый закон, который может быть направлен на любой стадии его рассмотрения в палатах Федерального Собрания [5, 6].

Официальные отзывы, заключения и поправки подписывает Председатель Правительства или Заместитель Председателя Правительства.

Окончательным считается третье чтение законопроекта, на этом этапе уже не возвращаются к обсуждению проекта, а принимают решение о его принятии, одобрении или отклонении. Это итоговое решение документально должно быть оформлено как постановление Государственной Думы. После принятия такого постановления ответственный за подготовку закона комитет вместе с Аппаратом Государственной Думы формирует пакет документов, включающий сам закон, стенограммы заседаний Государственной Думы, на которых рассматривался проект, заключения Правительства РФ, при необходимости другие материалы, и в течение пяти дней передает его на рассмотрение Совету Федерации.

Совет Федерации на своем заседании рассматривает закон, принятый Государственной Думой, и принимает решение о его одобрении или отклонении. Для одобрения федерального закона в его поддержку должно проголосовать более половины от общего числа членов Совета Федерации. После того как закон принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, в течение пяти дней он вместе с постановлением Совета Федерации должен быть передан Президенту РФ. Срок рассмотрения закона Президентом РФ – не более 14 дней. Завершающая процедура этого этапа законотворчества – подписание закона Президентом РФ или его отклонение. Если принятый закон бу-

дет отклонен Президентом РФ, Дума возвращается к его обсуждению.

Заключительный этап законотворчества – *опубликование закона*. На этой стадии закон обретает юридическую силу и вступает в действие. С позиции документоведа суть этого этапа в том, что закон переводится из разряда служебного документа, существующего в единичных экземплярах в общедоступный тиражированный документ, доведенный до всеобщего сведения. При опубликовании полный и точный текст закона размещают в общедоступном официальном печатном органе.

Сроки опубликования законодательных актов установлены Федеральным законом РФ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Для законов – это семь дней после дня их подписания Президентом РФ, для актов палат Федерального Собрания – десять дней после дня их принятия [7].

Официальной публикацией является первая публикация полного текста законодательного акта в изданиях, определенных упомянутым выше законом. К этим изданиям относятся «Собрание законодательства Российской Федерации», «Российская газета», «Парламентская газета». Кроме этого законодательный акт может быть опубликован как

отдельное издание или в других печатных изданиях, а также обнародован по радио и телевидению, разослан государственным органам, должностным лицам, организациям [7].

Таким образом, процесс законотворчества может быть проанализирован не только как юридическая, но и как документоведческая деятельность, отличительными чертами которой являются поэтапный характер, оформление не только самого законопроекта, но и ряда документов, сопровождающих его на всех стадиях подготовки и принятия, регламентированность форм и порядка оформления всей документации по законопроекту.

В сложившейся практике процесс законотворчества представлен следующими этапами документирования: подготовка проекта закона; обсуждение, доработка и согласование проекта; принятие законопроекта к рассмотрению в законотворческом органе; утверждение законопроекта; опубликование закона. Задача каждого из этих этапов – зафиксировать содержательные особенности процесса подготовки закона и результаты каждой стадии разработки и принятия законодательного акта.

Для каждого этапа законотворчества автор выделяет наиболее характерный перечень сопровождающих его обязательных документов, параметры их документирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. – 2000. – № 3. – С. 10–17.
2. Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М.: Юриспруденция, 1999. – 120 с.
3. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов от 18.11.2003 № вн2–18/490 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – Москва, 2011. URL: <http://www.consultant.ru/online> (дата обращения: 20.02.2011).
4. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ: от 22.01.1998: № 2134-II (ред. от 20.01.2010) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – Москва, 2011. URL: <http://www.consultant.ru/online> (дата обращения: 21.02.2011).
5. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации:

- постановление Правительства Российской Федерации от 01.04.2006 № 260 (ред. 20.02.2010) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – Москва, 2011. URL: <http://www.consultant.ru/online> (дата обращения: 21.02.2011).
6. О порядке подготовки Правительством Российской Федерации заключений по проектам законов, направляемым Государственной Думой: постановление Правительства Российской Федерации от 11.04.1994 № 310 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – Москва, 2011. URL: <http://www.consultant.ru/online> (дата обращения: 21.02.2011).
7. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5 (ред. от 22.10.1999) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – Москва, 2011. URL: <http://www.consultant.ru/online> (дата обращения: 21.02.2011).

Поступила 18.04.2011 г.