

Законодавчі акти як безпосередній продукт законодавчого процесу: окремі питання теорії

Михайло ТЕПЛЮК,
кандидат юридичних наук



Як відомо з теорії права, в юридичних нормах отримують державну санкцію відповідні суспільні відносини. Водночас форма, в якій дається ця санкція, може бути різною [1, с. 311]. Розмаїття форм, у яких дається державна санкція суспільних відносин, вказує на відсутність єдиного підходу до визначення належної форми певного нормативного акта. Зважаючи на це, істотним недоліком правотворчого процесу вважається відсутність єдиних критеріїв під час вироблення та вибору форми нормативно-правових актів. Зокрема, не зовсім зрозуміло, чому в одних випадках певне коло правових відносин регулюється законом, в інших – президентськими указами, урядовими постановами, відомчими нормативно-правовими актами, правовими актами органів місцевого самоврядування. Протистояння закону та указу (тут і далі під указом розуміємо акт органу виконавчої влади. – Авт.) руйнує нормальне функціонування всієї системи чинних нормативно-правових актів [2, с. 21].

Ця проблема досліджувалася не одним поколінням учених-правознавців. Так, можна згадати спеціальне дослідження проблеми відношення указу до закону, автором якого є відомий російський теоретик М. Коркунов [3]. У ньому автор насамперед зазначав, що вся постановка вчення про укази визначається тим, як уявляють собі взаємне відношення законодавчої та виконавчої влади. Якщо виконавчій владі зовсім відмовляють у самостійності, розуміють її лише як виконавицю велінь законодавця, якщо встановлення загальних правил визнається винятковою функцією законодавства, тоді указам узагалі немає місця. За такого погляду вся діяльність виконавчої влади вичерпується самими лише частковими розпорядженнями, що являють собою застосування законів до окремих конкретних випадків.

На думку М. Коркунова, справжня причина прагнення до безумовного підпорядкування уряду законодавчій владі полягала в переважаючому розумінні державної влади як єдиної волі, що панує над усім, усе визначає. Вираження цієї волі визнається законодавство, й потім уже всі інші акти влади за необхідності уявляються лише актами здійснення вираженої в законі єдиної волі. За такого погляду на державну владу бути самостійним, мати свою волю може, звичайно, тільки орган законодавчої влади. Усі інші органи державної влади повинні лише ви-

конувати волю законодавця й, отже, перебувати в безумовному підпорядкуванні йому, у цілковитій від нього залежності. Саме тому не лише послідовники Ж.-Ж. Руссо, а й прихильники теорії поділу влади розглядали уряд як простого виконавця велінь законодавця.

Однак жодний закон не може охопити всі аспекти життєвих відносин, для яких він даний. Проте воля держави потрібна і там, де закону недостатньо або його зовсім немає. Виконання, без якого не можна обійтися, повинно своєю волею заповнити відсутність закону. Ця влада уряду власною волею замінити закон і є вказаною владою.

Закон згідно зі своєю вищою природою завжди походить із загального усвідомлення державного життя й тому прагне досягти подвійної мети. З одного боку, він має завданням у всіх фактичних відносинах вловити та виокремити однорідне, з другого – встановити щодо цього однорідного волю держави. Тому закон має справу з принципами, із сутністю речей, а не з їхньою випадковою та мінливою формою.

Указ, навпаки, виходить насамперед із факту і з ним – від поодинокостей та мінливості. Тому він встановлює не принципи діяльності держави, а її безпосередні цілі; має на увазі не істинне, а доцільне. Однак і закон, і указ необхідні, бо лише разом вони становлять істинну волю держави.

З формального погляду, відмінність між законом і указом у літературі проводилася також за такою ознакою: закон видається та скасовується не інакше, як за участю народного представництва, а указ – без такої участі, однобічною владою уряду. До того ж укази, що встановлюють юридичні норми, є лише за формою указами, а за змістом це – закони.

Встановлення юридичних норм за загальним принципом є справою законодавчої влади, а тому, щоб їх могла встановити виконавча влада своїм однобічним актом, необхідно надання їй цього права Конституцією або законом. У разі відсутності такого повноваження уряд не вправі видавати укази, що містять юридичні норми, а лише адміністративні укази.

Отже, складається порядок, за яким і виконавча влада не лише робить часткові розпорядження, а й встановлює загальні правила; і що ширше розвивається управління, то різноманітніші його завдання, то більший розвиток отримує і нормуюча діяльність адміністрації [3, с. 1–32].

А втім, проблема визначення адекватної форми нормативно-правового акта, його змісту, а також узгодження різних форм актів у системі законодавства все ще залишається актуальною. З цього приводу в літературі висловлена думка, яка, на наш погляд, потребує підтримки й подальшого розвитку. Оскільки зміст юридичних норм формулю-



ється в різноманітних нормативних актах у вигляді текстуальних нормативних положень різного рівня узагальнення, що викладаються чи як статті закону, чи їхні частини, чи окремі приписи закону та підзаконного нормативного акта, то властиві нормотворчій діяльності суперечності позначаються на визначенні змісту кожної юридичної норми в законах держави й підзаконних нормативних актах, породжуючи неузгодженості, прогалини, суперечності в законодавстві. Ці обставини, як зауважує О. Ющик, «настільки ускладнюють сприйняття юридичної норми в її структурній цілісності, в єдності її гіпотези, диспозиції та санкції... що деякі автори взагалі відмовляються бачити в юридичній нормі щось більше, ніж її зовнішнє текстуальне вираження» [4, с. 46–47].

Автор констатує, що таким чином виникає *суперечність* між змістом норми і її формальним вираженням, бо норма як органічна цілісність не отримує цілісного текстуального вияву в нормативному акті. «Необхідність внесення одночасних змін у різноманітні нормативні акти, що належать до різних сфер законодавства, при зміні навіть одного положення хоча б одного нормативного акта, яке стосується одного з моментів юридичної норми, виявляє характер останньої як *органічної цілісності*». Виіршення цієї суперечності «відбувається в *нормотворчій діяльності*, що передбачає вираження юридичної норми як такої цілісності в усіх тих нормативних актах, що пов'язані між собою *єдиним змістом* цієї норми, єдністю її структури» [4, с. 49].

З цієї обставини постає необхідність конкретизувати процес правової нормотворчості, однак уже з погляду вироблення в цьому процесі *законодавчих* актів як особливих нормативно-правових управлінських рішень.

Створення законодавчих актів, стверджує С. Поленіна, є різновидом правотворчості. Водночас законотворчості притаманна низка особливостей, які роблять доцільним і необхідним її спеціальне наукове розроблення. Головне полягає в тому, що йдеться про специфіку підготовки та прийняття законів, які мають вищу правову силу в системі нормативно-правових актів.

Виходячи із соціально-юридичного трактування зазначених явищ, авторка вважає, що законотворчість, як і будь-який інший різновид правотворчості, охоплює процес створення правової норми, починаючи від зародження ідеї про неї у зв'язку з виявленням потреби у правовій регламентації відповідних суспільних відносин і закінчуючи її прийняттям і введенням у дію.

Указаний процес передбачає два різні етапи. Перший передуює почат-

ку офіційної роботи над законопроектом за ініціативою самого законодавчого органу або суб'єкта законодавчої ініціативи. Другий – це період офіційної роботи над проектом суб'єкта права законодавчої ініціативи, самого законодавчого органу або, згідно із затвердженим ним планом, відповідної державної, наукової установи або громадського об'єднання [5, с. 4–5].

Наведене уявлення про зміст законотворчості є, на нашу думку, надто спрощеним і до того ж містить неточності. Насамперед законотворчість не обмежується процесом створення правової норми, а передбачає також змінення та скасування як самих правових норм, так і коригування дії цих норм. Окрім того, якщо бути точним, то *безпосереднім продуктом* правотворчої діяльності є не закони «взагалі» і навіть не закони держави, а також не правові норми, а саме *нормативні правові акти* як специфічні управлінські рішення держави.

Коли вести мову про законодавчі акти як продукт діяльності парламенту, то вони створюються в законотворчому процесі, змістом якого, отже, є не створення *безпосередньо* правової норми, як вважає С. Поленіна, а створення законодавчого акта як особливого управлінського рішення. І тільки *опосередковано*, шляхом вироблення багатьох законодавчих і підзаконних актів у їхньому системному зв'язку, формулюються правові норми.

В. Шупленков зазначав, що в літературі з теорії держави і права поняття «правотворчість» і «законотворчість», по суті, не розрізняють. Автор розглядає «законотворчість» у вужчому, ніж «правотворчість», значенні й визначає її різновид державної управлінської діяльності, що полягає у виробленні, виданні, вдосконаленні, зміні або скасуванні нормативно-правових актів вищої юридичної сили [6, с. 20].

Зважаючи на те, що проблема визначення поняття законотворчості була предметом окремих досліджень, варто зауважити лише таке. Насамперед слід звернути увагу на розуміння терміна «законотворчий процес». Зокрема, в літературі зазначено, що в цьому терміні знаходить вияв *інтелектуально-творче* начало діяльності, що аналізується, на відміну від «законодавчого процесу», в якому домінує *технологія* (процедура) вироблення законів. У кінцевому підсумку в названій діяльності важливі як процесуальна форма, так і інтелектуальний зміст. Проте оскільки предмет правового регулювання щодо створення законів становлять позбавлені індивідуальності форми цієї діяльності, то у правових актах краще вживати терміни «законодавча діяльність», «законодавчий процес» [7, с. 53–54].

Пропонується розмежовувати ці поняття й у іншій праці, зважаючи на те, що законодавча діяльність як нормотворча юридична діяльність містить творчий момент, що дає підстави називати її законотворчою діяльністю, або *законотворчістю*. Водночас є відмінність між законотворчістю і законодавчою діяльністю, що нівелюється довільним використанням термінів «правотворчість», «нормотворчість» тощо [4, с. 67–74].

Водночас терміни «законотворчість» і «законотворчий процес», чітко відбиваючи *творчий* аспект у діяльності з вироблення законів держави, не орієнтують на «технологічний» аспект цієї діяльності, що є не менш важливим, а подекуди навіть вирішальним. Тому слід погодитися з думкою, що оскільки предмет правового регулювання щодо створення законів становлять позбавлені індивідуальності форми цієї діяльності, то у правових актах краще вживати терміни «законодавча діяльність», «законодавчий процес», у яких на перший план виходить технологія (процедура) вироблення законів [7, с. 53–54].

У зв'язку з цим можна також звернути увагу на те, що у ґрунтовному дослідженні теоретичних основ законодавчого процесу його автор виводить поняття законодавчого процесу з поняття про юридичну діяльність державного апарату, практичним втіленням якої є «юридичний процес як іманентний спосіб реалізації державного управління». Сполучними складовими зазначеного процесу, що, як зазначає О. Ющик, «цементують» його, є юридичні процедури як спосіб організації юридичного процесу. Залежно від специфіки функцій держави визначається особливий порядок відповідної юридичної діяльності, а звідси – існування юридичного процесу в різних його формах, його вища диференціація на законодавчий, адміністративний та правоохоронний процеси, що передбачають різноманітні юридичні процедури (законодавчі, судові тощо).

Юридичний процес у частині юридичної діяльності, яка «дає закони» суспільству, і є *законодавчим процесом*, в якому різні фрагменти юридичної діяльності упорядковуються за допомогою відповідних законодавчих процедур, зокрема залежно від *видових* особливостей цієї діяльності [4, с. 23–27].

Запропонований підхід до визначення поняття законодавчого процесу як відомо, загалом не викликав заперечень у вітчизняній літературі й тому може бути прийнятним для нашого дослідження. Водночас він потребує уточнення, з урахуванням того, що, як уже зазначено, продуктом цього процесу є не абстрактні «закони» й не законодавство «взагалі», а *законодавчі ак-*



ти як специфічні правові нормативні управлінські рішення.

Окрім того, варто зауважити, що в юридичній літературі, як правило, досить рідко розглядають закон в аспекті *управлінського рішення*, на що свого часу звернув увагу Ю. Тихомиров. Рішення, вказує автор, – це соціальні акти, підготовлені на основі варіантного аналізу та оцінки становища в тій або тій сфері, що прийняті у встановленому порядку, мають обов'язкове значення, містять постановку цілей та обґрунтування засобів їх досягнення, організують практичну діяльність суб'єктів та об'єктів управління.

Таке загальне визначення управлінських рішень поширюється на всі їхні види. Правові рішення становлять найзначнішу групу соціальних рішень, і провідне місце серед них належить закону. Порівняно рідко наголошується на органічній єдності понять закону і рішення.

Між змістом і формою рішень, додає Ю. Тихомиров, не може бути розриву. Недостатня увага до встановлення єдності форми і змісту призводить до того, що в юридичній літературі закон майже не розглядається як різновид правових рішень, до того ж не дається вичерпної характеристики законів як найважливіших видів правового управлінського рішення. Характеризуючи закон в аспекті теорії рішень, автор звертає увагу на цілісність його дії на керовані процеси. Розуміння природи цілісної дії як конкретного закону, так і системи взаємопов'язаних законів і законодавства в цілому є дуже суттєвим.

Оцінка закону з позицій теорії рішень є суттєвою і в контексті міри регулятивності закону. Закон повинен містити формулу розв'язання проблеми, формулу дії, остаточні оцінки. Навпаки, недостатня регулятивність закону, що виражається в наявності загальних інформаційних положень, у порушенні пропорцій між нормами-цілями, нормами-принципами й нормами загально- та конкретно-регулювальними, неправомірне відсилання до підзаконних актів тощо послабляє дію закону як соціально-управлінського рішення. На практиці трапляються й інші суперечності. Іноді необхідна повнота інформаційного змісту закону не супроводжується виробленням заходів його розпорядчої дії. І, навпаки, висока регулятивність законодавчих актів не завжди спирається на необхідну міру їх інформаційної змістовності.

Ці аспекти аналізу закону, вважає Ю. Тихомиров, є істотними як з теоретичного, так і з практичного погляду. Закон як різновид управлінських рішень пов'язаний з усіма елементами процесу управління, опосередковуючи встановлення цілей і функцій прогнозування, плану-

вання та оцінки, фіксування інформації. У законі в концентрованому вигляді виражені ті організаційні та контрольні функції, які повинні здійснюватися для досягнення цілей, що містяться в ньому. Закон, як найважливіший різновид соціально-управлінських рішень, пише автор, є основою правового забезпечення управління суспільними і державними справами [8, с. 162–165].

Дослідження механізму правового регулювання, стверджує в цьому ж сенсі М. Рассолов, з точки зору загальної концепції соціального управління, неодмінно передбачає аналіз циклів управління, їх організації, оптимальності їх функціонування, потоків інформації, законодавства тощо. Одна з основних цілей механізму правотворчості у складі механізму правового регулювання, на думку автора, полягає в тому, щоб виробити та прийняти ефективні нормативні юридичні акти для системи правового регулювання. Процес правотворчості здійснюється на основі інформації, за строго визначеною й мало змінюваною схемою. Каналами зворотного зв'язку до суб'єктів правотворчості безперервно надходить вихідна інформація, необхідна для введення в дію, змінення чи скасування певного нормативного юридичного акта, а також для оцінки чинного законодавства і практики його застосування, фактів, що зумовлюють потребу в нових правових нормах, тощо. Ця інформація збирається та обробляється суб'єктами правотворчості, і на її основі вони приймають певні рішення про введення в дію, зміну чи скасування того або того акта [9, с. 40–41].

У державному управлінні, вважає Г. Атаманчук, найважливішими елементами управлінської діяльності є форми цієї діяльності, бо саме через них опрацьовується реалізація компетенції державних органів. Так, дослідження деякої ситуації закріплюється в довідці або інформаційній записці, за якими можна знати результати вивчення та оцінку ситуації. Якщо відповідно до цієї ситуації потрібне управлінське рішення, то воно приймається державним органом у вигляді правового акта, що підлягає виконанню. Форми управлінської діяльності автор визначає як «зовнішні, постійно і типізовано фіксуючі виражені (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої власної життєдіяльності».

Серед форм державно-управлінської діяльності, на думку автора, можна говорити про дві форми: *правові*, шляхом яких фіксуються управлінські рішення та дії, що мають юридичний смисл (встановлення й застосування правових норм), та *організаційні*, пов'язані зі здійсненням певних колективних або ін-

дивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). Особливе місце посідають *організаційно-правові* форми, констатуючи той факт, що в державних органах багато правових форм є юридично коректними лише в разі їх прийняття через встановлені організаційні форми. Суворі організаційні процедури діють відповідно до регламентів під час прийняття правових актів представницькими органами державної влади та місцевого самоврядування. Вони є значущими й у діяльності колегіальних органів виконавчої влади, не кажучи вже про органи судової влади. Порушення таких організаційних форм робить нікчемними відповідні правові акти.

Правові форми управлінської діяльності, за словами Г. Атаманчука, використовуються переважно під час підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень. Тут важливо, щоб основні управлінські дії, операції, прогнозні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, законодавчі норми та інші матеріали, що лежать в основі управлінських рішень, були чітко документовані, тобто предстали в належній правовій формі. Оскільки управлінське рішення в більшості випадків являє собою *правовий акт*, існує проблема співвіднесення його з компетенцією цього державного органу, а також чинними матеріальними та процесуальними правовими нормами.

Правові форми, в які втілюється все, що пов'язане з управлінськими рішеннями, не лише бюрократичний винахід. Їхнє призначення полягає в забезпеченні та посиленні правового смислу правових актів з тим, щоб кожний із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й у своєму змістові забезпечував права, свободи та обов'язки громадян. Звідси актуальність належного правового регулювання всіх аспектів державного управління [10, с. 171–172].

Автори однієї з праць, досліджуючи поняття та види управлінських процедур, їхню роль у механізмі державного управління, класифікують процедури за *формами управління* на: 1) процедури видання актів управління; 2) процедури укладання адміністративних угод; 3) процедури здійснення інших юридично значущих дій (видача довідок, що посвідчують ті або ті факти, зняття та посвідчення копій тощо); 4) процедури здійснення організаційних дій (проведення перевірок, нарад, узагальнення досвіду тощо); 5) процедури виконання матеріально-технічних дій (робота з інформацією, підрахунки тощо). До того ж процедури видання актів управління поділяються за *юридичними властивостями* актів на процедури підготовки та видання нормативних, дирек-

тивних, планових та індивідуальних актів управління [11, с. 28].

Із викладеного можна зробити такі висновки. Процес вироблення правових управлінських рішень, якими є законодавчі акти, виступає як процес, що дає суспільству закони держави, тобто як *законодавчий процес*. Цьому процесу властиві: по-перше, *загальні* ознаки суспільно-управлінського процесу взагалі (наявність суб'єкта, об'єкта, мети, засобів і технологій здійснення, управлінського рішення як продукту цього процесу); по-друге, *специфічні* ознаки, зумовлені його *правовим* характером та особливостями його продукту, тобто законодавчих актів, що є складовими законодавства держави.

Отже, щоб зрозуміти законодавчий процес як процес створення законодавчих актів, необхідно з'ясувати, в чому полягає специфіка зазначених актів як правових нормативних управлінських рішень.

Законодавчі акти, як будь-яке управлінське рішення, мають на меті такий вплив на поведінку людей, унаслідок котрого досягається визначена рішенням мета управління. Оскільки йдеться про правові рішення, або акти, звернімося насамперед до поняття правового акта.

В юридичній літературі, вказують Ю. Тихомиров та І. Котелевська, дається багато змістовних і корисних характеристик правових актів. Нерідко їх отождолюють із поняттям «нормативні акти», хоча до таких не відносять індивідуальні, інформаційні та інші акти. Багатоманітність явищ суспільного життя зумовлює потребу в документуванні різних видів діяльності та станів. Документування являє собою запис за встановленими формами необхідної для управління та інших видів діяльності інформації. Документ як письмова форма, що посвідчує певну інформацію, є найпоширенішим її носієм. Це – закони, постанови, інструкції, звернення, листи, свідоцтва, договори, атестати, сертифікати, ліцензії тощо.

Для правового акта як різновиду документа властиві такі загальні риси: документальна фіксація інформації, офіційно визнане закріплення та вираження її в документах певних форм. Водночас правовий акт має специфічні ознаки, що відрізняють його від інших документів. До них належить передусім коло суб'єктів, уповноважених розробляти і приймати правові акти. Зазначеними суб'єктами є носії владних функцій і повноважень.

Правовий акт розрахований на встановлення норм та їх реалізацію, тобто на виникнення, змінення й припинення правовідносин. Гарантією такого акта є забезпечення його юридичною силою, у розумінні загальнообов'язковості, у співвідношеннях з іншими актами й незапереч-

ної обов'язковості для виконання всіма громадянами (фізичними особами) та юридичними особами.

Виходячи з цих ознак, Ю. Тихомиров та І. Котелевська визначають правовий акт як «письмовий документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом права (державним органом, місцевим самоврядуванням, інститутами прямої демократії), який має офіційний характер і обов'язкову силу, виражає владні веління і спрямований на регулювання суспільних відносин» [12, с. 16–18].

Зміст акта, зазначають далі автори, це «точне юридичне формулювання його головної мети і серії зумовлених нею завдань, вибір і встановлення найефективніших правових засобів і передусім норм, визначення суб'єктів, тобто юридичних і фізичних осіб, які наділяються правами та обов'язками, це розрахунок потрібних і можливих ресурсів (матеріальних, грошових, людських) для реалізації акта, часові та просторові характеристики дії акта, місце акта серед інших правових актів та їхнє співвідношення» [12, с. 23–24].

У зв'язку з множинністю правових актів здійснюється їхня класифікація за видами, що дає змогу офіційно їх розрізнити. Можливі різні класифікації актів за тими чи іншими критеріями.

Одним із критеріїв автори вважають нормативну природу, за якою вирізняються нормативно-правові акти. По-перше, *нормативно-правовий акт загального змісту* – це письмовий документ встановленої форми, що прийнятий уповноваженим органом у межах його компетенції і спрямований на встановлення, зміну або припинення дії правових норм. Це акт, адресований широкому колу осіб – суб'єктів права, акт тривалої дії. По-друге, *нормативно-правовий акт індивідуального змісту*, адресований конкретній особі або органу й розрахований на одноразове застосування. Можливі акти, що доводять до відома виконавців інші акти.

Прикладами нормативно-правових актів можуть бути закони, постанови уряду про порядок ліцензування продукції (товарів), рішення місцевого самоврядування про правила торгівлі. Ілюстрацією ненормативних правових актів є укази про призначення міністрів, розпорядження глави адміністрації області про виділення додаткових коштів якомусь органу, інформація мера про рішення уряду [12, с. 28–30].

Не в усьому погоджуючись з авторами в частині наведених визначень і класифікацій, водночас значимо таке. По-перше, всі правові акти *стосуються правових норм*, вони спрямовані у своїй сукупності на встановлення норм та/або на їх реалізацію, тобто на виникнення, змінення і припинення правовідносин. По-друге, всі правові акти

як управлінські рішення наділяються юридичною силою, тобто властивістю підпорядковувати поведінку суб'єктів правовідносин.

Враховуючи те, що йдеться не про абстрактні «правові рішення», а про *нормативно-правові* рішення, метою зазначених правових актів є встановлення та підтримання певного обов'язкового *правила* в поведінці визначених ними суб'єктів суспільних відносин, тобто встановлення й підтримання *правової норми* цієї поведінки.

Отже, законодавчі акти, як і всі інші нормативно-правові акти, – це насамперед управлінські рішення, котрими встановлюються, підтримуються та змінюються певні правові норми. З цього випливає, що *зміст* будь-якого законодавчого акта неодмінно пов'язаний із певними правовими нормами, а його *форма* передбачає, що ці норми є нормами *закону держави*.

Джерела

1. *Энгельс Ф.* Людвиг Фейербах и конец немецкой классической философии / Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. – Т. 21. – 746 с.
2. *Чернобель Г. Т.* Критерии разграничения законов и иных нормативно-правовых актов // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 1993. – С. 21–32.
3. Указ и закон. Исследование Н. М. Коркунова. – С-Пб., 1894. – 408 с.
4. *Ющик О. І.* Теоретичні основи законодавчого процесу: Моногр. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.
5. *Поленина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации. – М.: Институт государства и права РАН, 1996. – 146 с.
6. *Шупленков В. П.* Законотворчество. Фундаментальный курс. – М.: Московский экстерный гуманитарный ун-т, 1993. – 163 с.
7. *Кокотов А. Н.* Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 53–63.
8. *Тихомиров Ю. А.* Теория закона. – М.: Наука, 1982. – 257 с.
9. *Рассолов М. М.* Проблемы управления и информации в области права. – М.: Юридическая литература, 1991. – 223 с.
10. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
11. *Управленческие процедуры.* – М.: Наука, 1988. – 272 с.
12. *Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская.* – М.: Наука, 1999. – 381 с.