

**Текст 2. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИКЛАДНОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ: СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ И
НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ**

1. ОСОБЕННОСТИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Системность и *технологичность* – основные принципы формирования информационного обеспечения на всех этапах.

1.1. Государственная статистика России

В России действует централизованная система государственной статистики, соответствующая международным рекомендациям и современной мировой практике, обеспечивающая:

- ❑ методологическое единство и сопоставимость статистических оценок по всей территории страны;
- ❑ реализацию рекомендаций международных организаций в области статистики;
- ❑ эффективное расходование средств Федерального бюджета, выделяемых на организацию статистической деятельности в РФ;
- ❑ защиту прав респондентов, необходимый уровень конфиденциальности персональных данных.

Региональная статистика – часть централизованной государственной статистики на субфедеральном уровне образована трехуровневой системой с областным (республика, край, область), районным (муниципальный район, городской округ) и уровнем поселения (сельское, городское).

Ключевой нормативный правовой акт, регулирующий вопросы официального статистического учета, является закон ФЗ-282 «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Официальный статистический учет – деятельность, направленная на проведение в соответствии с официальной статистической методологией федеральных статистических наблюдений и обработку данных, полученных в результате этих наблюдений, и осуществляемая в целях формирования *официальной статистической информации*.

Система государственной статистики (СГС) – государственная федеральная информационная статистическая система, включающая:

- совокупность **первичных статистических** данных и **административных** данных, позволяющих осуществлять официальный статистический учет;
- **официальную статистическую информацию**, формируемую на их основе в соответствии с **официальной статистической методологией**;
- информационные технологии и технические средства, обеспечивающие формирование официальной статистической информации.



Рис. 1. Общая функциональная модель организации статистического учета в РФ

Официальная статистическая информация (ОСИ) – сводная агрегированная документированная информация о количественной стороне социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессов в РФ, формируемая субъектами официального статистического учета в соответствии с официальной статистической методологией.

Субъекты официального статистического учета (СубОСУ) – федеральные органы государственной власти (**ОГВ**), иные федеральные государственные органы, осуществляющие формирование официальной статистической информации в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством РФ.

Перечни субъектов официального статистического учета и выполняемых ими статистических работ отражаются в **Федеральном плане статистических работ**, ежегодно утверждаемом Правительством РФ.

Федеральный план статистических работ (ФПСР) – перечень работ по формированию официальной статистической информации с указанием периодичности выполнения, уровня агрегирования (по Российской Федерации в целом, по субъектам Российской Федерации, по муниципальным образованиям), группировки этой информации согласно классификационным признакам и сроков ее предоставления пользователям.

Федеральная служба государственной статистики (ФСГС – Росстат):

- ❑ регулирование статистической деятельности;
- ❑ формирование ОСИ.

+ 56 ОГВ и государственных организаций:

- ❑ Минздравсоцразвития (35 из 135 работ в ФПСР 2007 г.);
- ❑ Банк России (29 работ);
- ❑ Минсельхоз, Минтранс, Министерство природных ресурсов и Минпромэнерго (от 17 до 27 работ);
- ❑ Минкультуры, Мининформсвязи, МВД, Роснедвижимость, Минфин, ФНС и некоторые другие (от 11 до 17 работ);
- ❑ Пенсионный фонд, Федеральный фонд социального страхования (по 10 работ).

Федеральное статистическое наблюдение (ФСН) – сбор первичных статистических данных и административных данных субъектами официального статистического учета (**СубОСУ**).

Респонденты статистической информации, в отношении которых проводятся ФСН:

- ❑ юридические лица, их филиалы и представительства;
- ❑ граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;
- ❑ федеральные ОГВ и иные федеральные государственные органы; ОГВ и иные государственные органы субъектов РФ; органы местного самоуправления;
- ❑ подразделения иностранных организаций, действующих на территории Российской Федерации;
- ❑ физические лица – граждане РФ;
- ❑ иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории РФ.

Безвозмездный и обязательный порядок предоставления первичной статистической информации и административных данных **для всех респондентов**.

Пользователи официальной статистической информации – государственные органы, органы местного самоуправления, юридические и физические лица, обращающиеся к СГС или СубОСУ за получением необходимой им статистической информации и (или) пользующиеся такой информацией.

Действующее законодательство предусматривает возможность **распространения** полученных статистических сведений путем их опубликования в официальных изданиях СубОСУ и СМИ, а также их размещения в информационно-телекоммуникационных сетях.

С принятием закона ФЗ-282 использование первичных статистических данных в целях государственного планирования и управления существенно изменилось:

Первичные статистические данные являются информацией ограниченного доступа и используются **только в целях формирования ОСИ**.

Единственным **легитимным исключением** остаются административные данные, получаемые ОГВ, органами МСУ и государственными организациями в связи с осуществлением ими разрешительных, регистрационных, контрольно-надзорных и других административных функций.

1.2. Пример. Данные официальной статистики о положении семей с детьми в субъектах Российской Федерации

Основные источники информации о демографических процессах

Информационный источник (ресурс) называется *статистически легитимным*, если он обладает, по крайней мере, одним из свойств:

- ♦ включен в Федеральный план статистических работ.
- ♦ соответствует требованиям Официальной статистической методологии.

Соответствие информационного ресурса Официальной статистической методологии устанавливается Уполномоченным органом государственной власти РФ (или его территориальным органом), назначенным Правительством РФ. В настоящее время такой ОГВ – Росстат (в Санкт-Петербурге – Петростат).

К первой группе относятся следующие источники формирования информационных ресурсов.

А. Всероссийские переписи населения

Перепись является основным источником данных о численности населения национальном и семейном составе населения.

Проводится регулярно, примерно один раз в десять лет, путем опроса всех жителей страны.

Учитывается ряд демографических и социальных характеристик респондента.

Анонимность собранных сведений: обработка данных переписи осуществляется в деперсонифицированном виде.

Учитывается фактическое, а не формальное место жительства (по регистрации) и все сведения записываются со слов опрашиваемых, без требования документов.

Всероссийская перепись населения 2002 года проведена по состоянию на 0 часов 9 октября. Ее программа состояла из программы сплошного наблюдения и программы выборочного наблюдения.

По программе выборочного наблюдения опрашивались 25% постоянно (обычно) проживающих в РФ. Выборочные данные распространялись на все население по специальной методике.

При Всероссийских переписях населения 2002 и 2010 гг. за единицу наблюдения было принято *домохозяйство*.

Домохозяйство – это группа людей, проживающих в одном жилом помещении или его части, совместно обеспечивающих себя пищей и всем необходимым для жизни, то есть полностью или частично объединяющих и расходующих свои средства. Эти люди могут быть связаны отношениями родства или отношениями, вытекающими из брака, либо быть не родственниками, либо и теми и другими.

Домохозяйство может состоять из одного человека, живущего самостоятельно и обеспечивающего себя пищей и всем необходимым для жизни. Люди без определенного места жительства, бездомные, считались также домохозяйствами.

Частными называются домохозяйства, проживающие постоянно в обычных помещениях – квартирах, отдельных многоквартирных домах (избах, сторожках, коттеджах или других многоквартирных строениях), комнатах в общежитиях, других жилых помещениях и помещениях, приспособленных для жилья.



Рис. 2. Структура домохозяйства Российской Федерации

Коллективными домохозяйствами называются совместно проживающие группы людей, обычно объединенные общей целью, подчиненные общим правилам и совместно питающихся. К коллективным домохозяйствам относятся постоянно живущие в учреждениях социального и медицинского обслуживания, казармах, местах заключения, религиозных организациях.

Занятыми в экономике считались все, имевшие за неделю до начала переписи, какую-либо работу (хотя бы один час), приносившую заработок или доход (независимо от того, была ли это постоянная, временная или общественная работа, или работа без оплаты на своем семейном предприятии, в крестьянском или фермерском хозяйстве). Вопрос о занятости задается всем лицам в возрасте 15 лет и старше.

Иждивенцами считаются члены домохозяйств, живущие на средства родственников или других лиц, а также те, на кого выплачивались алименты.

Семейная ячейка – это супружеская пара с детьми, супружеская пара без детей, мать с детьми, отец с детьми. В число детей не включаются лица моложе 18 лет, состоящие в браке и (или) имеющие детей.

Б. Пример показателей блока «Семейная структура населения»

1.	Численность населения во всех домохозяйствах
2.	Численность населения во всех частных домохозяйствах (чел.)
3.	Численность населения во всех семейных частных домохозяйствах (чел.)
4.	Численность населения во всех несемейных частных домохозяйствах (чел.)
5.	Численность населения во всех домохозяйствах бездомных (чел.)
6.	Численность населения во всех коллективных домохозяйствах (чел.)
7.	Кол-во семейных ячеек, всего
8.	Семейных ячеек, имеющих детей моложе 18 лет
9.	Семейных ячеек, имеющих 1 ребенка
10.	Семейных ячеек, имеющих 2 детей
11.	Семейных ячеек, имеющих 3 детей
12.	Семейных ячеек, имеющих 4 детей
13.	Семейных ячеек, имеющих 5 детей

Подробные итоги ВПН-2002 опубликованы в 14 томах. Там же приведены методические разделы ОСИ, НПД, методология, математико-статистическое обеспечение и т.п.

<http://www.perepis2002.ru/index.html?id=9>

Том 1. Численность и размещение населения

- Том 2. Возрастно-половой состав и состояние в браке
- Том 3. Образование
- Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство
- Том 5. Источники средств к существованию
- Том 6. Число и состав домохозяйств
- Том 7. Экономически активное и экономически неактивное население
- Том 8. Занятое население по видам экономической деятельности
- Том 9. Занятия населения
- Том 10. Продолжительность проживания населения в месте постоянного жительства
- Том 11. Жилищные условия населения
- Том 12. Рождаемость
- Том 13. Коренные малочисленные народы Российской Федерации
- Том 14. Сводные итоги

Дети в России. 2009. Статистический сборник содержит информацию, характеризующую социально-экономическое положение детей в Российской Федерации. В сборнике публикуются сведения о численности детей, числе и структуре домохозяйств, медико-демографических аспектах здоровья детей, организации лечебно-профилактической помощи и санитарно-курортного лечения детей, образовании и досуге детей, уровне жизни семей с детьми, мерах по социальной защите детей, занятости и правонарушениях несовершеннолетних.

http://www.gks.ru/doc_2009/deti09_rus.pdf

В. Документы текущего учета демографических событий – рождений, смертей, заключения и расторжения брака

Учет демографических событий осуществляется на основе *государственной регистрации* этих событий путем составления соответствующей записи акта гражданского состояния.

Для получения сводных статистических данных о демографических событиях используются *неперсонифицированные* данные, собираемые на основе государственной регистрации актов гражданского состояния.

Демографические процессы измеряются обычно не абсолютным числом случаев рождения, смерти и т.д., а коэффициентами, характеризующими частоту таких событий на протяжении времени (года). Текущий учет демографических событий дает числитель, а перепись населения – знаменатель для вычисления таких коэффициентов.

Характеристики событий в текущем учете (их разрезы и группировки) должны соответствовать характеристикам, учитываемым при переписи населения.

Г. Документы текущего учета миграции

Основаны на данных листов статистического учета мигранта, заполненных в органах внутренних дел при регистрации смены места постоянного жительства. Статистическая разработка сведений о мигрантах осуществляется в неперсонифицированном виде.

Материалы переписи вместе с результатами текущего учета демографических событий и миграции дают возможность ежегодно рассчитывать для каждого региона оценки *численности* и *возрастно-полового состава* населения.

Возможность реализации таких расчетов, анализа и основанных на них прогнозов целиком зависит от точности учета и от согласованности программ всех трех источников данных о населении.

Д. Выборочные обследования домохозяйств, проводимые в рамках ФПСР

Обследование бюджетов домашних хозяйств – важнейшее статистическое наблюдение этой группы. Это – многоцелевое обследование, основные задачи которого – получение весовых показателей для расчета индекса потребительских цен и данных для составления счетов сектора домашних хозяйств в системе национальных счетов.

Бюджетное обследование является источником статистических данных о распределении населения по *уровню материального благосостояния*, об *уровне бедности* и *потреблении продуктов питания*.

Проводится во всех субъектах РФ по выборочному методу и охватывает 49175 домашних хозяйств. Генеральную совокупность при отборе составляют все типы домашних хозяйств, за исключением коллективных домашних хозяйств.

Е. Выборочные обследования населения, проводимые в рамках ФПСР

Обследование населения по проблемам занятости» – проводится ФСГС с 1992 г. (с 1999 г. – ежеквартально). Является представительным для России в целом и репрезентативным на субфедеральном уровне лишь при объединении результатов трех последовательных квартальных статистических наблюдений.

Формально, подобные статистические наблюдения населения не относятся к наблюдениям, представляющим данные о домохозяйствах. В настоящее время разработаны математические методы и соответствующее программно-методическое обеспечение, позволяющее получать на основании результатов подобных обследований населения репрезентативные данные о домохозяйствах при условии, что некоторая минимальная информация о домохозяйстве, в которое входит респондент, содержится в собранных данных.

В частности, указанные подходы были использованы для получения информации о положении семей Санкт-Петербурга в социальной сфере на основании данных Мониторинга социально-экономической ситуации и состояния рынка труда Санкт-Петербурга (в 1995-2000 гг. – в рамках Программы Администрации Санкт-Петербурга).

Проблемы репрезентативности. Как правило, проводимые в Санкт-Петербурге отдельные исследования (в том числе, в форме мониторинга), а также результаты сбора информации ОГВ и уполномоченными ими организациями не могут быть отнесены к статистически легитимным.

Исключение составляют *сплошные обследования*, статистические наблюдения и т.п., проводимые ОГВ по утвержденным статистическим формам и в рамках официальной статистической методологии. Подобные информационные ресурсы в семейной сфере отсутствуют.

1.3. Методические принципы информационного обеспечения управленческих технологий

Управленческие технологии государственного регулирования – подготовленный к массовому, «производственному» внедрению в систему государственного регулирования процессов экономического и социального развития единый *научно-методический комплекс*, включающий:

- Математические модели и информационные технологии.

□ Информационные технологии формирования и представления «статистически легитимных» данных об изучаемых процессах и методов их преобразования (информационное обеспечение управленческих технологий).

Формирование информационной базы предполагает реализацию следующих методических этапов.

1. Создание информационно-логической, концептуальной и т.п. моделей предметной области, в которой будут применяться процедуры управления; используемые понятия должны иметь однозначную трактовку, используемые критерии и применяемые методы должны быть методически прозрачными и т.п.

2. Формализация цели и задач управления. В этой сфере управления формулируются ключевые проблемы, для решения которых и нужны управленческие воздействия. Для выделенных ключевых проблем определяются критерии, а затем и индикаторы их идентификации и определения степени их выраженности. Управленческое воздействие должно способствовать изменению в нужном направлении значения выбранных индикаторов.

3. Формализация метода управления. Выделяется совокупность мероприятий (например, целевых программ и т.п.), реализация которых может дать необходимый эффект. Задаются их параметры – характеристики, определяющие процесс планирования и реализации этих мероприятий.

4. Анализ ОСИ и доступной информации из других источников документированных данных. Анализ проводится на предмет адекватности имеющейся информации решаемым задачам, а также ее релевантности (например, оперативности получения и т.п.). **Если данных недостаточно**, то ситуация должна быть зафиксирована и сформирована согласованная позиция по решению задач управления в этом случае. Только после этого представляется допустимым **использование данных из других источников**.

5. Формирование запроса на сбор статистических показателей – на основе выделения из всей совокупности необходимых показателей отбор тех из них, которые действительно могут (должны) являться предметом сбора данных в рамках статистического наблюдения. Осуществляется во взаимодействии с соответствующим СубОСУ. Проводится, если **имеющаяся информация не адекватна задаче**.

6. Формирование БД для соответствующей управленческой технологии (если имеющаяся информация адекватна решаемой задаче).

1.4. Дополнительная литература

- [1]. Организация государственной статистики в Российской Федерации. –М.: Госкомстат России, 2004. –429 с. –ISBN 5-89476-127-1.
- [2]. Федеральный закон «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» от 29.11.2007 № 282-ФЗ.
- [3]. Методологические положения по статистике. Вып.1. –М.: Госкомстат России, 1996. –674 с.
- [4]. Методологические положения по статистике. Вып.2. –М.: Госкомстат России, 1998. –244 с.
- [5]. Методологические положения по статистике. Вып.3. –М.: Госкомстат России, 2000. –294 с. –ISBN 5-89476-051-8.
- [6]. Методологические положения по статистике. Вып.4. –М.: Госкомстат России, 2003. – 248 с. –ISBN 5-89476-126-3.
- [7]. Методологические положения по статистике. Вып.5. –М.: Росстат, 2006. –510 с. –ISBN 5-89476-208-1.
- [8]. Обследование населения по проблемам занятости. –М.: Росстат, 2008.
- [9]. Методика агрегирования показателей бюджетного обследования домашних хозяйств. –М.: Госкомстат России, 1998. –3,3 п.л.
- [10]. Проблемы формирования муниципальной статистики в субъектах Российской Федерации / Воронина Д.Е., Никифоров О.Н., Пархоменко Л.И., Перекрест В.Т., Перекрест И.В. –СПб.: ЦСАОП, 2008. –60 с. ISBN 978-5-9900938-7-4.
- [11]. Демографическая политика в регионе: структурные и математические модели, информационное обеспечение. Положение семьи в субъектах Российской Федерации – основные методические принципы сравнительного анализа / Бахтияров Р.Ш., Никифоров О.Н, Перекрест В.Т., Перекрест И.В. –СПб.: ЦСАОП, 2007. –60 с. –ISBN 978-5-9900938-3-6.
- [12]. В.Т.Перекрест, О.Н.Никифоров, И.В.Перекрест. Статистика инноваций и проблемы государственного регулирования инновационной сферы в субъектах Российской Федерации // Российский экономический конгресс. Сборник докладов участников. –М.: ИЭ РАН, 2009. –ISBN 987-5-9940-0219-3.
- [13]. В.Т.Перекрест, О.Н.Никифоров, И.В.Перекрест. Статистика сферы занятости и актуальные проблемы государственного регулирования рынка труда в регионах России // Российский экономический конгресс. Сборник докладов участников. –М.: ИЭ РАН, 2009. – ISBN 987-5-9940-0219-3.
- [14]. В.Т.Перекрест, И.В.Перекрест. Статистика инноваций: проблемы государственного регулирования инновационной сферы в субъектах Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2010, № 3. С.146-156. –ISSN 1816-8590.

2. ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ПОЛЯ НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РФ

2.1. Общие замечания по статистике правового поля

Результаты исследований, проведенных в Санкт-Петербурге в 2003-2005 гг. по инициативе и при поддержке законодательных и исполнительных ОГВ РФ.

Действующее законодательство, регулирующие социальные правоотношения как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях, носит *несистемный, фрагментарный характер* и не удовлетворяет критериям *полноты* (достаточности) и *непротиворечивости*.

Существенная модернизация действующего правового поля была бы неоправданна без одновременного *реформирования* всей системы экономических отношений в социальной сфере. Будучи ориентированным на конечный результат, оно должно стать основой новой, *эффективной социальной политики*, предоставляющей реальные *ГСГ* гражданам России и обеспечивающей их *набором социальных благ (услуг)*, адекватных современным европейским требованиям.

Реализация этих принципов связана с *системным реформированием правового поля* и формированием «двухуровневого» законодательства в социальной сфере: «рамочные», системные законопроекты на федеральном уровне и нормативно-правовое регулирование на уровне субъекта РФ. Создание полноценного законодательства относительно *социальных стандартов, нормативов* и т.п.

Задача систематизации (кодификации) правового поля – одна из ключевых при разработке социальной политики, адекватной современным социально-экономическим стратегиям и национальным проектам.

Для решения этой задачи был построен¹ массив нормативных правовых документов (*НПД*). Его структурные характеристики:

¹ Средствами информационной системы «Кодекс» (версия 5.2.0.20).

Таблица 1.

Структура первичного массива НПД, ед.

Отраслевое направление социальной сферы	Уровень НПА			Всего
	РФ	СПб	Лен обл.	
Пенсионное обеспечение	689	63	39	791
Социальная защита (льготы)	1785	1288	357	3430
Социальное обслуживание	775	283	144	1202
Образование	3407	717	109	4233
Здравоохранение	3874	597	221	4692
ЖКХ	574	431	122	1127
Физическая культура и спорт	192	272	72	536
Культура	2336	319	112	2767
Наука	726	106	24	856
Социальные аспекты отрасли «Транспорт»		33	2	35
Всего	14358	4109	1202	19669

Первичный анализ массива НПД методами ситуационно-тематического отбора – сократил объем рабочего массива до 8210 НПД.

Основная часть массива: 4087 НПД – 329 законов РФ и 222 закона СПб.

ФЗ № 122 от 22.08.2004 («о монетизации натуральных социальных льгот») может рассматриваться как пример «локальной» систематизации.

Процесс его реализации (ввода) показал, насколько опасными могут быть методические ошибки социально-экономического характера, а также искусственное сужение систематизируемого правового поля.

2.2. Общая статистика правового поля

Ниже приведены основные статистические характеристики сформированного рабочего массива НПД. При этом рассматриваются два уровня административно-территориальных уровня рассмотрения – федеральный и субфедеральный (Санкт-Петербург). Для обработки рабочего массива использовалось несколько оснований его классификации – рубрикации.

Основная рубрикация выделяла следующие *типы* нормативно-правовых документов:²

² См, например, Информационную систему «Кодекс» (версия 5.2.0.20).

А. Основные типы НПД³

1. *Международный правовой акт (МПА)*. Международные договоры – межгосударственные, межправительственные и межведомственные соглашения, а также правовые акты, изданные международными правительственными организациями.

2. *Нормативный правовой акт (НПА)*. Содержат правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение и действующие на индивидуально неопределенный круг лиц.

3. *Локальный нормативный акт (ЛНА)*. Содержит обязательные правила поведения, имеющие строго ограниченный (локальный) характер – для организации, издавшей такой акт, либо для организаций, предприятий, на которые такой акт распространяется⁴. Не требует официального опубликования и вступает в силу с даты его подписания, если в тексте не указано иное.

4. *Разъяснение нормативных актов (РПА)*. Официальные акты, содержащие разъяснения (толкования) положений нормативных правовых актов, порядка их применения, вступления и утраты ими силы и т.д.⁵

5. *Нормативно-технический документ (НТД)*. Официальный документ, который не содержит общих правил поведения (правовых норм), однако устанавливает обязательные для индивидуально- неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение технические требования и условия деятельности, в т.ч. формы документов, технические правила и стандарты, форматы данных и т.п.

6. *Судебная практика (СП)*. Решения, постановления, приговоры, определения судов, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; решения, постановления, определения, принятые арбитражными судами и органами государственного арбитража бывшего СССР; решения Конституционного Суда РФ, не содержащие нормативных толкований.

7. *Рекомендации, методический документ (РМД)*. Документы официальных органов, содержащие рекомендуемые или наиболее желательные способы, ме-

³ Информационная система «Кодекс» (версия 5.2.0.20).

⁴ Акты, принятые Государственной Думой РФ, Советом Федерации РФ, акты Президента РФ и Правительства РФ локальными нормативными актами не являются.

⁵ К данному типу не относятся письма государственных органов и консультации экспертов, содержащие ответы на вопросы частных лиц, государственных и частных организаций по применению законодательства в конкретном рассматриваемом случае.

тоды или образы действий, но не имеющие обязательной силы для применяющих их лиц.

8. Организационно-распорядительный документ (ОРД). Правовые акты:

- ♦ издаваемые по вопросам текущей деятельности⁶;
- ♦ касающиеся внутренних вопросов деятельности государственных органов.

9. Информационный, сопроводительный документ. Документы⁷, которые:

- ♦ только сообщают, доводят до сведения информацию о прошедшем или предстоящем событии, состоянии дел, позиции официального органа, прогнозируемых показателях и т.п.
- ♦ препровождают или доводят до сведения иные документы.

10. Ответ на частный запрос⁸. Письма государственных органов и консультации экспертов, содержащие ответы на вопросы частных лиц, государственных и частных организаций по применению законодательства в конкретном рассматриваемом случае.

Б. Таблицы первичных статистических данных

В рабочем массиве 64% (5266 ед.) составляют НПД федерального уровня, 36% (2944 ед.) – приняты ОГВ СПб.

Таблица 2. **Распределение НПД сформированного пакета по типам НПД-**

№ п/п	Код НПД	Тип нормативно-правового документа (НПД)	Кол-во	%
1	МПА	Международно-правовой акт	–	–
2	НПА	Нормативный правовой акт	2808	34,20
3	ЛНА	Локальный нормативный акт	217	2,64
4	РНА	Разъяснение нормативных актов	790	9,62
5	НТД	Нормативно-технический документ	272	3,31

⁶ как правило, исчерпываются однократным применением или относятся к индивидуально-определенному кругу лиц

⁷ Информационные, сопроводительные документы не имеют даты начала или окончания действия.

⁸ Данного рода документы и консультации не носят нормативный (общеобязательный) характер, присущий официальным разъяснениям законодательства, а адресованы только задавшему этот вопрос лицу. Они могут быть использованы в качестве дополнительного средства уяснения правовой нормы и должны рассматриваться в совокупности с действующими нормативными актами и их официальными разъяснениями по данной проблеме.

№ п/п	Код НПД	Тип нормативно-правового документа (НПД)	Кол-во	%
		Всего по основным типам документов	4087	49,77
6	СП	Судебная практика	121	1,47
7	РМД	Рекомендации, методический документ	361	4,40
8	ОРД	Организационно-распорядительный документ	3638	44,31
9	ИСД	Информационный, сопроводительный документ	1	0,01
10	ОЧЗ	Ответ на частный запрос	–	–
		ВСЕГО	8210	100

В. Кодификации как вид нормотворчества

Систематизация юридических норм – деятельность по совершенствованию и приведению действующих нормативных актов в единую, упорядоченную и внутренне согласованную систему.

Осуществляется путем обработки нормативного материала и его расположения по специальным классификационным критериям, согласованным с решаемыми задачами в рассматриваемой предметной области.

Необходимость систематизации обусловлена высокой динамичностью правового поля, регулирующего социальные правоотношения в России в период трансформации ее экономики от административно-плановой к рыночной, социально ориентированной: стихийные процессы внесения многочисленных изменений в правовую систему, ее развитие и совершенствование за счет принятия большого количества новых нормативных актов, внесение в них изменений и т.п.

Результаты систематизации – своды, сборники и **кодексы**. Цель – упорядочение накопленного нормативно-правового материала с его последующим анализом. В результате – определяются взаимосвязи законодательных актов, выявляются противоречия, дублирование, пробелы и другие недостатки. В дальнейшем, как следствие, – вместо нескольких законов разрабатывается комплексный закон в определённой сфере.

Этапы систематизации как процесса модернизации нормативного правового поля.

1. Учет нормативных актов. сбор действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе.⁹

⁹ В Российской Федерации подлежат учету: федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, законодательство субъектов РФ,

2. Инкорпорация (законодательства). Форма систематизации, при которой НПД определенного уровня объединяются полностью либо частично в разного рода сборники или собрания в определенном порядке (хронологическом, алфавитном, системно-предметном). Какие-либо изменения в содержание помещаемых в сборники актов не вносятся и содержание правового регулирования по существу не меняется.¹⁰

3. Консолидация (законодательства). В процессе консолидации десятки (порой сотни) НПД по одному и тому же вопросу объединяются в один укрупненный акт.¹¹ Такой акт утверждается правотворческим органом в качестве нового, самостоятельного источника права, а прежние разрозненные акты признаются утратившими силу. Новый укрупненный акт не меняет содержание правового регулирования, не вносит изменений в действующее законодательство.

4. Кодификация (законодательства). Форма коренной *переработки* действующих нормативных актов в определенной сфере отношений, способ качественного упорядочения законодательства, обеспечения его согласованности и компактности, а также расчистки нормативного массива, освобождения от устаревших, не оправдавших себя норм. В процессе кодификации осуществляется переработка содержания НПД, изложение нормативных предписаний стройно и внутренне согласованно, обеспечение максимальной полноты регулирования соответствующей сферы отношений. Кодификация подразделяется на всеобщую¹², отраслевую¹³ и специальную¹⁴.

Кодекс - оптимальный вариант обобщения и систематизации законодательства по определенной теме, действенное средство ликвидации множественности нормативных актов по одному и тому же вопросу. В настоящее время во главе большинства отраслей российского федерального законодательства стоят кодексы.

акты органов местного самоуправления и т.д.

¹⁰ Деление инкорпорации на отдельные виды можно производить по различным основаниям. В зависимости от юридической силы издаваемых сборников и собраний законодательства инкорпорация делится на официальную, официозную (полуофициальную) и неофициальную.

¹¹ Очевидно, что подлежат объединению предписания одинаковой юридической силы.

¹² Например, свод законов того или иного государства.

¹³ Например, Уголовный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации.

¹⁴ Например, Таможенный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.