DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_261

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

МЕЛЬНИКОВА Наталия Александровна,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний.
E-mail: melnatale@mail.ru;

САТТАРОВ Виталий Данусович,
преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института Федеральной службы исполнения наказаний.
E-mail: sattarov_@mail.ru

Краткая аннотация: *в статье рассматривается нормотворческая функция органов исполнительной власти как правовая форма реализации государственного управления. Подчеркивается, что субъектом ее реализации в системе федеральных органов исполнительной власти выступают министерства. Однако отхождением от данного правила выступают случаи, когда службы и агентства уполномочены издавать нормативные правовые акты. Проведенный авторами анализ правовых актов, закрепляющих положения федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, указал на отсутствие единообразия формулировок по рассматриваемому вопросу. Что, в свою очередь, приводит к сложностям толкования и правоприменения. Поэтому авторами сформулированы предложения о внесении изменений в положения служб и агентств. Также в статье указывается на необходимость законодательного определения понятий «нормативный правовой акт», «нормативные правовые акты органов исполнительной власти» и их классификации.*

Abstract: *the article considers the rule-making function of Executive authorities as a legal form of implementation of public administration. It is emphasized that the subject of its implementation in the system of Federal Executive bodies is the Ministry. However, a departure from this rule is when services and agencies are authorized to issue regulatory legal acts. The authors ' analysis of legal acts that enshrine the provisions of Federal services and Federal agencies under the jurisdiction of Federal ministries indicated that there is no uniformity of wording on the issue under consideration. This, in turn, leads to difficulties in interpretation and enforcement. Therefore, the authors have formulated proposals to amend the regulations of services and agencies. The article also points out the need for a legislative definition of the concepts of "normative legal act", "normative legal acts of Executive authorities" and their classification.*

Ключевые слова: *нормотворчество, органы исполнительной власти, министерство, служба, агентство, нормотворчество органов управления, нормативный правовой акт.*

Keywords: *ule-making, Executive authorities, Ministry, service, Agency, rule-making of management bodies, normative legal act.*

Нормотворческая деятельность является одной из правовых форм реализации государственного управления. Благодаря данной форме органы исполнительной власти в рамках предоставленных полномочий осуществляют правовое регулирование в подведомственных сферах, что позволяет наиболее эффективно реализовывать основные функции в административно-политической, экономической и социально-культурной областях.

От качественного нормотворчества органов управления зависит эффективность их деятельности, и как следствие качественная реализация прав и законных интересов физических и юридических лиц. Именно субъекты исполнительной власти обеспечивают воплощение в действительность положений законодательных актов. Данной цели соответствует правоприменительный характер деятельности органов управления, а также возможность издавать подзаконные нормативные правовые акты в условиях предоставленных им полномочий.

В научной литературе справедливо указывается, что эффективное осуществление механизма правового регулирования возможно только при наличии целостной системы правовых актов, включающих нормы различной юридической силы [1, с. 9-11]. Как свидетельствует правоприменительная практика, без надлежащей юридической поддержки закон зачастую не действует. Важное значение для обеспечения действия закона имеют подзаконные нормативные правовые акты, которые ориентированы на его исполнение. Данное положение не умаляет ведущей позиции законодательного акта, а правовая конструкция «закон – подзаконный акт» выступает совокупностью последовательных ступеней в реализации соответствующих прав и обязанностей участников правоотношений, где окончательным элементом является акт правоприменения.

Нормотворчество исполнительной власти представляет собой самостоятельное направление государственного нормотворчества, формой выражения которой является подзаконный нормативный правовой акт субъекта исполнительной власти, принимаемый на основе и во исполнение закона.

Правовым основанием нормотворческой функции исполнительной власти выступают соответствующие нормы Конституции Российской Федерации, законодательных и подзаконных актов. Так, в ст. 115 Конституции Российской Федерации закреплено, что Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения [2]. Следует отметить, что в соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в нормативной форме издаются только постановления, в свою очередь, распоряжения ориентированы на решение оперативных вопросов, не имея нормативного характера [3].

Применительно к федеральным органам исполнительной власти функция нормотворчества определена на подзаконном уровне. Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 установлено, что министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности [4].

По общему правилу нормотворчество выступает прерогативой министерств, однако, как определено указанным выше документом, в исключительных случаях, то есть в случаях, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства также могут осуществлять нормотворчество в сфере своей деятельности.

Данное исключение, с одной стороны, позволяет учесть особенности и специфику регулируемой сферы, а также роль и место конкретной федеральной службы или федерального агентства. С другой стороны, указанное положение вносит неопределенность в существующую систему федеральных органов исполнительной власти, основанную как раз на принципе разграничения функций нормотворчества, контроля и надзора, оказания государственных услуг населению. Ведь неслучайно разграничение функций между органами исполнительной власти на нормотворческие и правоприменительные рассматривается в теории и на практике как важное условие построения эффективной системы исполнительной власти на федеральном уровне [5, с. 16-24].

Анализ правовых актов, закрепляющих положения федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, показал, что отсутствует единообразие формулировок по рассматриваемому вопросу.

В настоящее время функционирует 32 федеральных органа, состоящих в ведении министерств, из них 19 служб и 13 агентств [6]. При этом за двумя федеральными службами напрямую закреплена функция осуществления самостоятельного нормативно-правового регулирования по установленным вопросам – Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (п. 9 Указа Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1085) [7] и Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (п. 5.2 Постановления Правительства Российской Федерации от 24.02.2004 № 154) [8]. В положениях двух органов вообще упоминание на возможность или невозможность издавать нормативные правовые акты отсутствует (Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по интеллектуальной собственности). В остальных 28 органах применяются нормы, закрепляющие запрет издавать нормативные правовые акты за исключением установленных случаев. Однако при этом используются различные формулировки для определения данных случаев (в федеральных конституционных законах, федеральных законах или законодательстве Российской Федерации). Также в положениях некоторых органов имеет место норма о том, что нормативные правовые акты издаются службами и агентствами по решению кадровых вопросов и вопросов организации их деятельности. Полагаем, что включение подобной нормы в анализируемые положения оправдано тем, что органы, даже находящиеся в ведении министерств, являются организационно самостоятельными и как следствие должны самостоятельно решать вопросы в рамках организации собственной деятельности.

На основании вышеизложенного считаем, что при подготовке правовых актов, определяющих положения органов управления, необходимо использовать единые подходы, и внести соответствующие изменения и дополнения в действующие положения. А именно, при указании на возможность осуществлять нормативно-правовое регулирование службами и агентствами использовать общие формулировки (в частности, формулировку «законодательство Российской Федерации») и включать норму о возможности самостоятельного принятия нормативных правовых актов при решении внутриорганизационных вопросов при ее отсутствии.

Также следует отметить, что термин «нормативные правовые акты органов исполнительной власти» широко используется в юридическом обороте. При этом само понятие законодательно не раскрывается. Более того даже общее понятие «нормативный правовой акт» в настоящее время отсутствует.

В силу сложившейся ситуации видится необходимым разработка и принятие федерального закона, объединяющего материальные и процессуальные нормы, закрепляющие понятие, классификацию нормативных правовых актов Российской Федерации, требования, предъявляемые к ним, процедуру подготовки, а также субъектов правотворчества.

Нормативный правовой акт органа исполнительной власти представляет собой властное решение, содержащее нормы права, принимаемое в установленной форме органом исполнительной власти по вопросам, отнесенным к его компетенции.

В настоящее время в Российской Федерации правила подготовки, принятия подзаконных нормативных правовых актов регламентированы подзаконными правовыми актами.

В отношении постановлений Правительства Российской Федерации актуальным является Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» [9].

Порядок подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 [10] и Приказом Минюста России от 23.04.2020 № 105 [11].

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Практика применения постановления как формы нор-

мотворчества органов исполнительной власти практически отсутствует. Причиной является то, что все органы построены по принципу единоначалия. Поэтому в юридической литературе высказывается предложение о закреплении в рамках федерального административного нормотворчества исключительного права на использование наименования «постановление» за Правительством Российской Федерации.

Правила и инструкции как формы нормотворчества распространены достаточно широко. Правила представляют собой акты, определяющие порядок (процедуру) реализации конкретного направления управленческой деятельности. Инструкции предназначены для разъяснения действия акта вышестоящего органа власти, и определения поведения участников правоотношений.

Положения выступают нормативными правовыми актами, которые устанавливается правой статус органа исполнительной власти (задачи, функции, полномочия, ответственность). Как правило, они имеют достаточно комплексный предмет правового регулирования. В силу чего некоторые ученые относят их к кодифицированным правовым актам [12, с. 35-41].

Большая часть правил, инструкций, положений утверждаются в форме приказа.

В свою очередь, распоряжения относятся к актам, издание которых предполагает решение несложных, текущих вопросов при осуществлении управленческой деятельности. Данная форма принимается единолично и не требует коллегиального обсуждения. Считаем, что распоряжение в большей степени относится к ненормативным правовым актам. Поэтому присутствие его в перечне ошибочно.

Рассматриваемый перечень является исчерпывающим. Однако на практике встречаются иные формы нормативных правовых актов исполнительной власти. Например, уставы, наставления. Справедливо подчеркнуть, что все они утверждаются приказами соответствующих органов.

Также важно отметить, что в последнее время актуальными и востребованными становятся новые формы нормотворчества органов исполнительной власти. К таким можно отнести административные регламенты. Существует два вида административного регламента: административный регламент осуществления государственного контроля и административный регламент предоставления государственной услуги [13]. Единственной формой их утверждения является приказ компетентного федерального органа исполнительной власти.

Указанные особенности свидетельствуют о разнообразии форм нормотворчества органов исполнительной власти и, как следствие, о необходимости их адекватного закрепления в реально действующем перечне.

Таким образом, одним из условий успешной реализации действующего законодательства является обеспечение должного уровня подзаконного нормотворчества, которое, в свою очередь, может быть достигнуто при дальнейшем совершенствовании правовых и организационных основ государственного нормотворчества в целом и нормотворчества федеральных органов исполнительной власти в частности.

Библиография:

1. Соколова Ю.А. Нормотворчество органов исполнительной власти и механизм реализации закона // Финансовое право. 2006. № 6. С. 9-11.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020.
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
5. Лапина М.А. Современное состояние ведомственного нормотворчества в системе федеральных органов исполнительной власти // Юридический мир. 2012. № 11. С. 16-24.
6. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 05.06.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346.
7. Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1085 (ред. от 31.08.2020) «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3541.
8. Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 154 (ред. от 19.09.2020) «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 1119.
9. Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.
10. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 07.05.2020) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.
11. Приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 27.04.2020.
12. Бошно С.В. Современное развитие теории и практики кодифицированных актов // Современное право. 2003. № 12. С. 12. С. 35-41.
13. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 03.11.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.