

УДК 342.924

А.Н. Артамонов

канд. юрид. наук, доц.

Брянский государственный университет

им. академика И.Г. Петровского

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье проводится сравнительно-правовое исследование нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и Республики Беларусь. Дается содержательная характеристика форм нормативных правовых актов. Отмечается близкое сходство в видах и формах правовых актов двух государств.

Констатируется, что модернизация системы государственного управления требует совершенствования и системы нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Возможность и право субъектов исполнительной власти принимать (издавать) правовые акты проистекает из самого содержания их повседневной исполнительно-распорядительной деятельности. Наделение соответствующих органов и должностных лиц не только исполнительными, но и распорядительными полномочиями выражается, прежде всего, в праве издания подзаконных нормативных правовых актов и обязанности обеспечения их исполнения. В процессе реализации своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами принимается (издается) множество нормативных правовых актов, обладающих специфическими формами и разнообразным содержанием. Несмотря на то, что с их помощью происходит непосредственное осуществление государственного управления в Российской Федерации, видовые характеристики этой группы правовых актов далеки от совершенства. Поэтому необходимость исследования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти имеет не только большое практическое, но и теоретическое значение, так как позволяет уяснить правовую природу того или иного вида акта, его отличительные признаки, назначение, соотношение формы акта с его содержанием, характер правового регулирования.

В Республике Беларусь нормотворчество, в том числе органов исполнительной власти регулируется Законом от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»^[1]. Этот законодательный акт содержит важнейшие положения о системе и видах нормативных правовых актов в государстве, нормотворческой технике, стадиях нормотворческого процесса, действии и реализации нормативных правовых актов.

В отличие от наших соседей российское законодательство не регламентирует подзаконное нормотворчество. Первый проект закона о нормативных правовых актах был подготовлен Государственной Думой еще в 1996 году, но так и не был принят, а с 2014 года в научных кругах идет активное обсуждение очередного проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленного Правительством РФ ^[2, с.8-17]. До настоящего времени вопросы издания подзаконных нормативных правовых актов на федеральном уровне регламентируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» ^[3].

Отдельные положения, определяющие порядок подготовки и издания правовых актов, их видов и форм содержатся в ряде ведомственных правовых актов, например в приказе МВД России от 27 июня 2003 года № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России», в Регламенте Министерства обороны Российской Федерации» и др.

«Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» ограничивают формы нормативных правовых актов исчерпывающим перечнем. Всего их шесть, это - постановления, приказы, правила, инструкции, положения, распоряжения, запрещается издавать нормативные правовые акты в виде писем и телеграмм.

К сожалению, в данном документе отсутствует содержательная характеристика установленных им форм нормативных правовых актов. Как справедливо отмечает А.Ф. Ноздрачев, «ни в правилах, ни в индивидуальных положениях о федеральных органах исполнительной власти не указывается, для каких целей установлены эти различные формы актов, чем они отличаются друг от друга, в каких случаях министр, руководитель ведомства должен издавать, например, приказ и в каких - инструкцию. Неурегулированность этих вопросов в нормативном порядке повлекла за собой различное их решение и в научной литературе. Нет единообразия в критериях разграничения юридических актов федеральных органов исполнительной власти и на практике»[4, с. 7-14].

Для сравнения обратимся к белорусскому законодательству. Статьей 18 Закона о нормативных правовых актах определено, что нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления принимаются (издаются) в форме постановлений и приказов.

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан или носящие межведомственный характер, принимаются министерствами, иными республиканскими органами государственного управления коллегиально в форме постановлений.

Принимаемые (издаваемые) министерствами, иными республиканскими органами государственного управления, Национальным банком Республики Беларусь иные нормативные правовые акты (инструкции, положения, уставы, правила) утверждаются постановлениями или приказами.

Можно констатировать, что в количественном отношении номенклатура подзаконных нормативных правовых актов в обоих государствах совпадает – их шесть. Более того, их формы практически идентичны друг другу: постановления, приказы, правила, инструкций и

т.д. Небольшое расхождение в том, что в одном из государств гипотетически возможно издание нормативных актов в форме распоряжений, а в другом в форме уставов, только подчеркивает сходство их систем подзаконных нормативных правовых актов.

Рассмотрим содержательную сторону тех или иных форм нормативных правовых актов России и Беларуси. В отличие от российского законодательства статья 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» содержит четкие дефиниции всех видов нормативных правовых актов, в том числе и подзаконных.

Постановления республиканского органа государственного управления и Национального банка Республики Беларусь (Правления Национального банка Республики Беларусь, Совета директоров Национального банка Республики Беларусь) – нормативные правовые акты, принимаемые коллегиально на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы в пределах компетенции соответствующего государственного органа и регулирующие общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

Регламент – нормативный правовой акт, принятый (изданный) Главой государства, органами законодательной, исполнительной, судебной власти, а также органами местного управления и самоуправления и содержащий совокупность правил, определяющих процедуру деятельности соответствующих органов.

Инструкция – нормативный правовой акт, детально определяющий содержание и методические вопросы регулирования в определенной области общественных отношений.

Правила – кодифицированный нормативный правовой акт, конкретизирующий нормы более общего характера с целью регулирования поведения субъектов общественных отношений в определенных сферах и по процедурным вопросам.

Устав (положение) – нормативный правовой акт, определяющий порядок деятельности государственного органа (организации), а также порядок деятельности государственных служащих и иных лиц в определенных сферах деятельности.

Приказ республиканского органа государственного управления – нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления.

Как уже отмечалось, российское законодательство не содержит содержательных характеристик подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти.

Тем не менее, выбор той или иной формы правового акта определяется их специфическими особенностями, сложившимися в ходе многолетней административной практики.

Постановление - нормативный правовой акт, принимаемый по наиболее важным и сложным вопросам государственного управления. Отличительным признаком постановления является коллегиальный порядок его принятия. Однако, поскольку в настоящее время все федеральные органы исполнительной власти построены на принципе единоначалия, то данную форму нормативных правовых актов монополю использует только Правительство Российской Федерации.

Постановления, которые в качестве индивидуального правового акта выносятся должностными лицами судебных, правоохранительных и контрольно-надзорных органов в рамках предоставленных им властных полномочий - судьями, прокурорами, следователями, государственными инспекторами являются правоприменительными актами.

Приказ - это самая распространенная форма подзаконных правовых актов. Приказы содержат обязательные предписания как индивидуального, так и нормативного характера. Специфическим признаком приказов, как и постановлений, является процедура их издания. Но, в отличие от последних, приказы всегда издаются в единоличном порядке руководителем органа исполнительной власти или иным должностным лицом.

Как правило, большинство нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, имеют форму приказа. Так, в правовой базе «КонсультантПлюс» содержится более 120 тысяч приказов, в том числе зарегистрированных в Минюсте России порядка 22 тысяч [5, с. 94]. Форму приказа часто избирают и для издания индивидуального правового акта императивного или поручительного характера. С помощью такого рода приказов руководитель государственного органа осуществляет реализацию возложенных на него обязанностей, организует деятельность подчиненных лиц. Так, в пункте 5 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации отмечается, что приказ – это «письменное или устное распоряжение начальника таможенного органа, отданного в пределах его должностных полномочий и обязанностей для исполнения подчиненными сотрудниками» [6].

И постановления и приказы относятся к так называемым основным нормативным правовым актам, посредством которых утверждаются иные, производные нормативные правовые акты - правила, положения, инструкции, регламенты и др.

Правила - нормативный правовой акт, в котором содержатся требования к осуществлению какой-либо деятельности в сфере

государственного управления. В правилах устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц, осуществляющих эту деятельность, последовательность и содержание этих действий.

Инструкция (от лат. *instructio* – «наставление, устройство») – правовой акт нормативного характера, в котором детализируется порядок исполнения вышестоящих нормативных правовых актов. Инструкции предназначены для конкретизации правового регулирования достаточно узкой группы общественных отношений. Они содержат правовые предписания, регулирующие организационные, информационные, финансовые, научно-технические и другие специальные стороны деятельности субъектов государственного управления.

Разновидностью инструкций являются так называемые «должностные инструкции», которыми регламентируется правовой статус государственных и муниципальных служащих, иных должностных лиц. По своей юридической природе подобные инструкции являются локальными нормативными правовыми актами.

Положение – это «статутный» правовой акт. Положениями в систематизированном виде определяются порядок образования федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, а также полномочия и организация их деятельности. Кроме того, существуют положения, устанавливающие порядок реализации отдельных функций, возложенных на органы исполнительной власти, правовой статус различных официальных документов, государственных наград и почетных званий Российской Федерации.

Как правило, положение имеет значительный объем и достаточно обширный предмет правового регулирования. В числе особенностей данной формы нормативного правового акта ученые отмечают их кодифицированный характер[7, с.12].

Распоряжение представляет собой правовой акт, принимаемый по оперативным и иным текущим вопросам управленческой деятельности, содержащий решения как индивидуального, так и нормативного характера. Административная практика свидетельствует, что распоряжения издаются по вопросам прохождения государственной службы, по вопросам информационно-методического характера, по вопросам, связанным с организацией осуществления иных нормативных правовых актов. В подавляющем большинстве случаев такие распоряжения не носят нормативно-правового характера, а являются индивидуальными правовыми актами.

Следует иметь в виду, что реальное число вариантов форм нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами

исполнительной власти, значительно шире перечня установленного Правительством РФ. Так, например, в соответствии с приказом МВД России от 27 июня 2003 года № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» министерство в вправе издавать приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные акты.

Инновациями в нормотворчестве является принятие и так называемых «доктринальных» актов – доктрин, концепций, стратегий. Вопрос о том, являются ли эти документы нормативными правовыми актами, далеко не однозначен. То же самое относится и к различным программам, планам, «дорожным картам» и прочим политико-экономическим документам, широко используемым в сфере государственного управления. Так, например, некоторые специалисты придают целевой программе статус нормативного правового акта [8, с.65]. Однако более пристальное изучение подобных документов свидетельствует об отсутствии них основных признаков нормативности, таких как общеобязательность и неоднократность применения.

В ходе проведения в Российской Федерации административной реформы в середине 2000-х годов широкое распространение получила еще одна форма правовых актов. Речь идет о административных регламентах («регламент» от лат. «regula» - норма, правило и «regere» - править, управлять; от фр. «reglement» - распорядок, правило). Административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры) по исполнению государственных функций или оказанию государственных услуг. Он содержит процедурные («технологические») нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и иных нормативных правовых актов. Регламенты так же, как и правила, положения или инструкции утверждаются в установленном порядке приказами федерального министра или соответствующих руководителей иных федеральных органов исполнительной власти. К настоящему времени только на федеральном уровне приняты и действуют сотни административных регламентов, но данный вид до сих пор не внесен в Постановление Правительства Российской Федерации № 1009.

В заключении следует еще раз констатировать значительное сходство в формах подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти Республики

Беларусь, которое обусловленное наследием еще советского опыта. Однако время не стоит на месте. С модернизацией самой системы государственного управления изменяются и правовые акты ее органов и их должностных лиц, выходя за рамки, установленные более 20 лет тому назад, что требует скорейшего совершенствования действующего законодательства в данной сфере.

Список использованных источников

- 1 Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Газета «Звезда» от 2 августа 2000 г., № 143-144.
- 2 Антонова Л.И. К обсуждению проекта Федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2017. № 5.
- 3 Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.
- 4 Ноздрачев А.Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10.
- 5 Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. М., 2014.
- 6 Указа Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.
- 7 Бошно С.В. Современное развитие теории и практики кодифицированных актов // Современное право. 2003. № 12. С. 12.
- 8 Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1995. С. 65.

The article deals with comparative legal research of normative legal acts of Executive authorities of the Russian Federation and the Republic of Belarus. The substantial characteristic of forms of normative legal acts is given. There is a close similarity in the types and forms of legal acts of the two States. It is stated that the modernization of the system of public administration requires the improvement of the system of normative legal acts of the Executive authorities.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ