

О ПРАВЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ПРИНЯТИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

© 2011 г. Анна Анатольевна Смирнова¹

Краткая аннотация: в статье дается анализ действующего федерального и регионального законодательства, а также существующих в юридической науке различных точек зрения по вопросу права органов исполнительной власти федерального и регионального уровня на принятие нормативных правовых актов. Автор отмечает неопределенность правового регулирования вышеуказанной сферы общественных отношений, отсутствие глубокого аналитического осмысления в российской юридической науке права отечественных органов исполнительной власти на нормотворчество. Указывается на необходимость формулировки ясной и понятной для всех концепции по наделению органов исполнительной власти федерального и регионального уровня правом на принятие нормативных актов и закрепление ее в федеральном законе о нормативных правовых актах.

Annotation: the analysis of the effective federal and regional legislation is made in this article. Furthermore it is made the analysis of different points of view in legal science on the federal and regional executive authorities' right to enact the statutory acts. The author marks an ambiguity of legal regulation of public relations afforested, as also absence of a deep analyzed understanding of the executive authorities' right of rule-making in the Russian legal science. There is the disclosure of the necessity of formulation of an absolutely clear for everybody conception of enabling the federal and regional executive authorities with the right of statutory acts admission, and of legislative consolidation of this conception in the federal law on statutory acts.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, нормотворчество, правовая система, исполнительные органы государственной власти, административная реформа.

Key words: statutory acts, rule-making, system of law, legal system, executive authorities, state bodies, administrative reform.

В России при управлении государством нормативным правовым актам органов исполнительной власти отводится достаточно большая роль при управлении государством. Присущие им юридические свойства позволяют исполнительной власти оперативно реагировать на постоянно возникающие в процессе государственного управления проблемы и вопросы, устанавливать стандартные правила поведения, снижать риск возникновения социальных конфликтов, произвола властей. Между тем действующая правовая база, регулирующая право различных органов исполнительной власти на принятие нормативных правовых актов, содержит множество пробелов, противоречий и нуждается в совершенствовании.

Так, в Основном Законе страны – Конституции РФ много внимания уделяется законам (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 6, ст. 15, ст. 76 и др.) и почти ничего не говорится о нормотворчестве исполнительной власти, за исключением ст. 115, устанавливающей право Правительства РФ на принятие постановлений и распоряжений, а также ч. 2 ст. 76, ч. 2 ст. 85 Конституции РФ, которая предусматривает возможность принятия органами исполнительной власти субъектов РФ своих нормативных актов. В то же время не закрепляются право иных федеральных органов исполнительной власти на принятие нормативных актов и виды нормативных актов, которые могут принимать органы исполнительной власти федерального и регионального уровня, их юридическая сила по отношению к законам (за исключением актов Правительства РФ).

В федеральных конституционных и федеральных законах достаточно определенные права на принятие нормативных актов устанавливаются только для Правительства РФ и высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (ст. 23 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”² и ст. 22 Федерального закона “Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”³).

Положения о праве на подзаконное нормотворчество иных федеральных и региональных органов исполнительной власти разбросаны по всевозможным тематическим федеральным законам (Лесной кодекс РФ, Закон “О животном мире” и т.п.). При этом очень часто правом на принятие нормативных актов они наделяются расплывчато. Например, закрепляется, что нормативные правовые акты, регулирующие те или иные отношения, должны приниматься уполномоченным органом исполнительной власти, но не уточняется орган или должностное лицо, которые должны уполномочить органы исполнительной власти на принятие нормативного акта в соответствующей сфере деятельности⁴. Системное толкование действующего законодательства, ре-

² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ См.: Часть 9 ст. 29 Лесного кодекса РФ закрепляет, что правила заготовки древесины должны устанавливаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и не устанавливает орган или должностное лицо, которые должны уполномочить на это соответствующий федеральный орган исполнительной власти (Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278).

¹ Старший преподаватель кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, кандидат юридических наук (E-mail: jaiyster@gmail.com, jaiyu@yandex.ru; тел.: (812) 369-98-92).

гулирующего статус органов исполнительной власти, позволяет сделать заключение, что к таким уполномочивающим органам и должностным лицам относятся Президент РФ и Правительство РФ, которые распределяют функции между федеральными органами исполнительной власти и утверждают положения о них, а также высшее должностное лицо субъекта РФ и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, формирующие органы исполнительной власти субъектов РФ (ст. 12 и ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», п. «в» ч. 7 ст. 18, п. «г» ч. 2 ст. 21 Закона об общих принципах). Однако это будет всего лишь предположение, сделанное в результате системного толкования, а не четко прописанные в федеральных конституционных и федеральных законах полномочия Президента РФ и Правительства РФ, высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по надделению отраслевых органов исполнительной власти правом на принятие нормативных актов. Между тем отсутствие четко закрепленных полномочий приводит к тому, что акты, регулирующие данный вопрос, нередко противоречат друг другу, а органы исполнительной власти правом на принятие нормативных правовых актов зачастую наделяются бессистемно.

Президент России в процессе проводимой на федеральном уровне административной реформы попытался сократить количество федеральных органов исполнительной власти, обладающих правом на принятие нормативных правовых актов, а также случаи принятия ими нормативных актов. В результате министерства оказались единственными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности, в то время как службы и агентства лишались права осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ (п/п. «а» п. 3, п/п. «в» п. 4, п/п. «г» п. 5 Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵ от 9 марта 2004 г.). Однако спустя некоторое время службы и агентства, находящиеся под руководством Правительства РФ, все же были наделены функцией по принятию нормативных актов независимо от того, предусматривается ли данная функция для них в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ (п. 8 Указа Президента РФ⁶). Нельзя не видеть противоречий между п. 8 данного Указа, наделяющим федеральные органы исполнительной власти функцией по принятию нормативных актов независимо от того, предусматривается ли это для них в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ или – нет, и п/п. «в» п. 4, п/п. «г» п. 5 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г., который устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные акты только в случаях, установленных в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ.

Кроме того, в этих президентских Указах право органов исполнительной власти на принятие нормативных правовых актов подменяется функцией по нормативно-правовому регулированию (п/п. «а» п. 2, п/п. «а», «б» п. 3, п/п. «в» п. 3 Указа от 9 марта 2004 г., п. 8 Указа № 649). Как известно, право

органа государственного управления – это мера его юридически дозволенного поведения, в то время как функция органа исполнительной власти – это элемент его управленческой деятельности: регулирование, руководство, организация и т.п.⁷. Если орган государственной власти правоустанавливающим актом наделяется правом на принятие нормативных актов, он в процессе своей деятельности осуществляет функцию по нормативно-правовому регулированию⁸. В этой связи при определении компетенции федеральных органов государственной власти в качестве отдельного права логичнее было бы выделять право на принятие нормативных правовых актов, а не функцию по нормативно-правовому регулированию общественных отношений.

В Законе об общих принципах право на подзаконное нормотворчество высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и отраслевых органов исполнительной власти субъектов РФ не устанавливается, в отличие от высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), из чего небезосновательно можно сделать заключение, что данный вопрос относится к исключительному ведению субъектов РФ, и они вправе самостоятельно устанавливать право на нормативно-правовое регулирование общественных отношений высшим исполнительным органом государственной власти и иными органами исполнительной власти. В итоге субъекты РФ, воспользовавшись предоставленной Законом об общих принципах свободой, урегулировали рассматриваемое в настоящей статье право по-разному.

В Приморском крае нормативные правовые акты принимает губернатор и администрация⁹, в Ивановской области – правительство и губернатор¹⁰, а в Калининградской и

⁷ См., например: *Бачило И.Л.* Функции органов управления. М., 1976. С. 31; *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 30–41; *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. В 3-х т. Т. 1. История. Наука. Предмет. М., 2002. С. 169–200.

⁸ Следует отметить, что в науке административного права до настоящего времени не сформулировано единого подхода о первичности функций и прав органов исполнительной власти. Так, И.Л. Бачило полагает, что возможно одновременное наделение органа государственного управления и функциями, и полномочиями (*Бачило И.Л.* Указ. соч. С. 77–79), в то время, как по мнению Б.М. Лазарева, первоначально на государственный орган возлагается выполнение тех или иных функций, в результате чего у органа появляется право и обязанность осуществлять определенные управленческие функции, которые составляют компетенцию государственного органа (*Лазарев Б.М.* Указ. соч. С. 40). Н.А. Игнатюк считает, что функции являются определяющими при установлении объема полномочий органа исполнительной власти. При этом автор указывает, что функция – это «мера должного поведения» того или иного министерства. (*Игнатюк Н.А.* Компетенция федеральных министерств Российской Федерации. М., 2003. С. 115, 142). Очевидно, что последняя точка зрения смешивает права органа (меру его должного поведения) и его функции (элемент управленческой деятельности). Помимо этого, нередко орган наделяется полномочиями, согласно которым он осуществляет соответствующие им функции либо в положении об органе сразу закрепляются его полномочия и функции. Например, в схеме Положения о федеральном министерстве Российской Федерации, разработанного Институтом законодательства и сравнительного правоведения, одновременно выделяются право на принятие нормативных правовых актов и функция по регулированию в установленной сфере деятельности (*Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 169–171). В этой связи мы исходим из того, что в зависимости от обстоятельств и целей создания органа исполнительной власти он может наделяться функциями как одновременно с предоставлением ему соответствующих полномочий, так и после предоставления ему этих полномочий.

⁹ См.: Ст. 44 Устава Приморского края.

¹⁰ См.: Ст. 55 и 58 Устава (Основного Закона) Ивановской области.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945, № 21. Ст. 2023.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. № 21. Ст. 2023.

Омской областях – губернатор, правительство и отраслевые органы исполнительной власти¹¹.

В Волгоградской области руководители структурных подразделений администрации области принимают приказы, положения, инструкции и иные нормативные акты, обязательные для исполнения на всей территории области (ч. 2 ст. 42 Устава Волгоградской области). Между тем в соответствии с требованиями ст. 3, 10, 11 Конституции РФ от имени государства выступают органы государственной власти. Следовательно, правом на принятие нормативных правовых актов обладают только органы государственной власти, но не их структурные подразделения. Подтверждение данной позиции мы можем также найти при проведении аналогии с нормотворчеством федеральных органов исполнительной власти. В Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г.¹², структурным подразделениям федеральных органов исполнительной власти запрещено принимать нормативно-правовые акты (п. 2). В этой связи нельзя признать правомерной практику наделения структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ правом нормативно-правового регулирования общественных отношений.

Во Владимирской области губернатор в пределах своих полномочий издает указы и распоряжения, а по вопросам деятельности администрации – постановления и распоряжения (ст. 27 Устава (Основного Закона) Владимирской области). Таким образом, губернатор Владимирской области принимает нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к компетенции и высшего должностного лица, и администрации области. Данное положение Устава (Основного Закона) Владимирской области вытекает из неопределенности правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, закрепленного в Законе об общих принципах. Последний не содержит конкретных положений, устанавливающих, что высшее должностное лицо и высший исполнительный орган государственной власти самостоятельно и независимо друг от друга осуществляют возложенные на них полномочия. В то же время из теории административного права мы знаем, что одним из характерных признаков любого органа исполнительной власти является самостоятельность в осуществлении своих полномочий, из чего следует, что высшее должностное лицо субъекта РФ не должно принимать нормативные правовые акты за высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, а высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обязан принимать свои нормативные правовые акты самостоятельно.

Кроме того, несмотря на то что Закон об общих принципах предоставляет субъектам РФ свободу в определении права на принятие нормативно-правовых актов отраслевыми органами исполнительной власти, другие федеральные нормативные правовые акты все же прямо устанавливают нормотворческие полномочия таких органов исполнительной власти субъектов РФ.

В п. 7 Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, утвержденного Постановле-

нием Правительства РФ от 22 июня 2007 г. отмечается, что перечень должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор и являющихся государственными лесными инспекторами, устанавливается указанными органами¹³. Данным постановлением игнорируется то обстоятельство, что в некоторых субъектах РФ отраслевым органам исполнительной власти субъектов РФ право на принятие нормативных актов не предоставлено. В таких субъектах РФ отсутствуют нормативно урегулированный механизм принятия отраслевыми органами исполнительной власти нормативных актов (не прописана процедура их оформления, внесения, согласования, рассмотрения, принятия, подписания и опубликования), а также юридическая сила по отношению к нормативным актам иных органов государственной власти субъектов РФ. Как следствие, в тех субъектах РФ, законодательством которых отраслевые органы исполнительной власти не наделены правом на нормативно-правовую регламентацию общественных отношений, но являются органами, осуществляющими государственное управление в обозначенной сфере деятельности, возникает проблема легитимности принятия ими правовых актов.

Необходимо отметить, что и среди отечественных правоведов также нет ясной точки зрения в отношении права на подзаконное нормотворчество органов исполнительной власти.

Например, Ю.Н. Старилов в качестве одного из существенных признаков органа исполнительной власти рассматривает право на издание актов управления (нормотворческую деятельность)¹⁴. В то же время вышеуказанные примеры из федерального и регионального законодательства говорят о том, что органы исполнительной власти не всегда наделены правом на подзаконное нормотворчество, и данное право не может являться неотъемлемым признаком органа исполнительной власти.

Иногда право органа исполнительной власти на принятие нормативных актов связывается с его статусом юридического лица: если орган исполнительной власти наделен правами юридического лица, он может осуществлять подзаконное нормотворчество (автор встречался и с такой позицией при защите своей диссертации в Омском государственном университете им. Ф.М. Достоевского). Однако наделение органа исполнительной власти правами юридического лица не является подтверждением его права на принятие нормативных актов в связи с тем, что Гражданский кодекс РФ, устанавливающий основные характеристики юридического лица, вообще не закрепляет такого неотъемлемого признака юридического лица, как право на принятие нормативных правовых актов общего действия. Нормативный правовой акт общего действия – это институт публичного права, и наделение органа исполнительной власти полномочиями по осуществлению подзаконного нормотворчества должно осуществляться и осуществляется нормами публичного права (законами и подзаконными актами, устанавливающими властные полномочия органов исполнительной власти).

Анализ вышеописанной ситуации показывает, что на сегодняшний день назрела необходимость более конкретного правового регулирования исследуемого в настоящей публикации вопроса. Нельзя не видеть, что до настоящего времени не сформулирована ясная концепция по наделению органов исполнительной власти федерального и регионального уров-

¹¹ См.: Ст. 30, 48 и 50 Устава (Основного Закона) Калининградской области, ст. 3 Закона Омской области “О нормативных правовых актах Омской области” от 21 ноября 2002 г.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3282.

¹⁴ См.: Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 448.

ня правом на принятие нормативных актов. Названную концепцию разумнее всего было бы закрепить в федеральном законе о нормативных правовых актах, так как нормативные правовые акты органов исполнительной власти – это часть системы законодательства, и регулирование их правового статуса должно осуществляться в совокупности с иными нормативными правовыми актами.

В таком законе целесообразно установить: понятие нормативного акта; все виды нормативных правовых актов, которые могут приниматься на федеральном и региональном уровне; органы государственной власти, обладающие правом на принятие нормативных актов; юридическую силу нормативных актов по отношению друг к другу; принципы правотворчества в Российской Федерации; основы юридической техники, подготовки, принятия и действия нормативных актов.

При этом нежелательно, не исследовав возможных последствий, лишать одни органы исполнительной власти права на принятие нормативных актов и наделять этим правом другие органы исполнительной власти. Регламентируя нормотворчество, нужно учитывать сложившуюся практику в этой области, а также возможности органов исполнительной власти по осуществлению нормотворчества. Необходимо принимать во внимание, что нормотворчество – это сложный, многоступенчатый процесс, в котором должны принимать участие высококвалифицированные специалисты, обладающие навыками по созданию нормативных правовых актов общего действия: юристы, финансисты, экономисты, лингвисты, эксперты в различных отраслях общественной жизни (социальное обеспечение, природопользование, здравоохранение, образование, культура и т.п.). Данные люди должны иметь четкое и полное представление о сфере общественных отношений, подлежащей нормативному регулированию, о процедуре создания нормативного акта, правилах юридической техники, механизмах реализации нормативных актов, оценке их эффективности, законности. Отсутствие специалистов либо недостаточный уровень их подготовки и квалификации приводят к принятию незаконных, некачественных и неэффективных документов. Кроме того, для организации нормотворческой деятельности необходимы материально-технические (оргтехника, помещения, средства связи, справочные правовые системы, средства массовые информации, в которых будут опубликовываться нормативные акты, и т.п.) и финансовые средства (оплата труда специалистов, разнообразных экспертиз и т.п.)¹⁵. При наделении орга-

на исполнительной власти правом на принятие нормативных актов необходимо иметь в виду его кадровый потенциал, материально-технические и финансовые возможности. Если говорить о подзаконном нормотворчестве органов исполнительной власти субъектов РФ, то также следует учитывать, что регионы России развиты неравномерно. В одних субъектах РФ достаточно возможностей и средств для осуществления такой деятельности каждым органом исполнительной власти, а в других субъектах РФ необходимых средств и возможностей нет.

Таким образом, несмотря на непрекращающиеся дискуссии о целесообразности принятия федерального закона о нормативных правовых актах, очевидно, что назрела необходимость его принятия. Объем правотворчества федерального, регионального и муниципального уровня сегодня очень велик. Отсутствие федерального закона о нормативных актах приводит к тому, что этот вопрос регулируется законами и подзаконными актами разного уровня зачастую поверхностно и разрозненно. Данное обстоятельство не может не порождать дальнейших трудностей в осуществлении органами исполнительной власти своих функций и полномочий.

В Российской Федерации неоднократно предпринимались попытки принять названный федеральный закон, но, как известно, его до настоящего времени нет. Как минимум, один федеральный закон был подготовлен и опубликован в 1995 г. Институтом государства и права РАН¹⁶, а другой внесен в Государственную Думу РФ, принят в первом чтении в 1996 г. (постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 г.) и отклонен в 2004 г. (постановление Государственной Думы от 12 мая 2004 г.). Уклонение Государственной Думы от принятия этого федерального закона выглядит особенно странным на фоне принятия ею законодательных актов, регулирующих такие довольно незначительные с точки зрения законодательного уровня отношения, как лотереи, экспорт газа¹⁷. Отметим, что в большинстве тематических федеральных законов вопросы нормотворчества исполнительной власти все равно регулируются. Принятие закона о нормативных правовых актах поставило бы точки над “i” по многим проблемам, в том числе и по вопросу об органах исполнительной власти, обладающих правом на нормотворчество, и о порядке наделения их этим правом.

¹⁵ См. также: *Манохин В.М.* Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 80–106.

¹⁶ См.: *Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З., Козлов А.Е., Глушко Е.К.* Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // *Гос. и право.* 1995. № 3. С. 57–68.

¹⁷ См.: *Собрание законодательства РФ.* 2003. № 46 (ч. 1). Ст. 4434; *Собрание законодательства РФ.* 2006. № 30. Ст. 3293.