



**Любовь
Сергеевна
КОМОВКИНА,**
кандидат юридических
наук,
старший преподаватель
кафедры
административного
права
Московского
университета
МВД России
имени В.Я. Кикотя
korzhlubov@mail.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Рассматриваются актуальные проблемы принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, указывается на отсутствие в действующем законодательстве единого понятия нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, федеральные органы исполнительной власти, административно-правовое регулирование, нормотворческие функции.

KOMOVKINA L. S.,

*Senior teacher of V. Ya. Kikot Moscow University of the Ministry
of the Internal Affairs of Russia, candidate of juridical sciences*

ACTUAL PROBLEMS OF THE LAWMAKING PROCESS OF THE FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE POWER

The article deals with the current problems of legal normative act adoption by federal executive bodies. Special notice is made of the fact that the current legislation lacks a unified notion of a normative legal acts by federal executive authority, also lacking are definitions of types and forms of normative legal acts.

Keywords: normative legal act, federal executive authority, administrative legal regulation, norm-setting functions.

Реализуя повседневную компетенцию, федеральный орган исполнительной власти испытывает потребность в детализации федеральных законов, нормативном регулировании неурегулированных отношений, что решается путем издания правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Содержание таких правовых актов определяется полномочиями федерального органа исполнительной власти и реализуемыми им функциями. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти составляют многочисленную часть системы правовых актов управления. В связи с этим актуальным и своевременным представляется исследование административно-правового регулирования вопросов принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Сказанное подтверждается и тем, что до настоящего времени федеральный закон, регламентирующий общие правовые начала указанной деятельности, не принят.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральные службы и федеральные агентства в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты, не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

На практике некоторые федеральные службы и федеральные агентства на основании своих положений наделены нормотворческими функциями, и лишь немногие положения о федеральных службах и федеральных агентствах содержат указание на недопустимость осуществления нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности.

Деятельность по принятию нормативных правовых актов регламентирована Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»² и Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»³.

Отметим, что в действующем законодательстве не закреплено понятие правового акта федерального органа исполнительной власти и его признаки. Отсутствует регламентация особенностей иерархического построения этих актов. Поэтому в судебной практике возникают проблемы, связанные с оценкой тех или иных актов указанных органов с точки зрения отнесения их к категории нормативных или индивидуальных правовых актов.

В утратившем юридическую силу постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда РФ»⁴ под нормативным правовым актом понимался изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

В приказе Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов фе-

¹ СЗ РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

² СЗ РФ, 27.05.1996. № 22. Ст. 2663.

³ СЗ РФ. 18.08.1997. № 33. Ст. 3895.

⁴ Российская газета. 01.06.2000. № 105.



деральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁵ рекомендуется при подготовке нормативных правовых актов использовать определение нормативного правового акта, данного в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»⁶. В соответствии с ним нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Верховный Суд РФ, обобщив пробелы правотворческой практики, сформировал практико-ориентированные подходы к нормативному правовому акту, выделил существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений⁷.

Анализ законодательных определений и судебной практики позволяет сформулировать следующее определение нормативного правового акта, которое учитывает документальную форму нормативного правового акта, односторонний порядок его принятия, возможность относить к нормативным правовым актам правотворческие решения не только органов государственной власти, но и иных органов (Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и др.): нормативный правовой акт — это официальный документ, принятый в регламентированном одностороннем порядке, в особой форме специально уполномоченным субъектом правотворчества, содержащий нормативные правовые предписания.

Порядок подготовки нормативных правовых актов органов исполнительной власти был дополнен такими новыми процедурами, как планирование, антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта, мониторинг правоприменительной практики, оценка регулирующего воздействия, обязательное предварительное обсуждение на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, использование усиленной квалифицированной электронной подписи, официальное опубликование в официальном интернет-портале правовой информации.

Одной из проблем правовых актов федеральных органов исполнительной власти является нарушение законодательно установленных полномочий. Нарушения присутствуют и в процедуре издания нормативных правовых актов, несоблюдении порядка согласования проектов нормативных правовых актов. Зачастую разработчики не представляют проекты нормативных актов для про-

⁵ Российская газета. 24.05.2007. № 108.

⁶ СЗ РФ. 02.12.1996. № 49. Ст. 5506.

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. № 276. 08.12.2007.

ведения оценки регулирующего воздействия, направляют на регистрацию с отрицательными заключениями. Существует проблема несоблюдения требований о порядке вступления в силу нормативных правовых актов. Отсутствует исчерпывающий перечень оснований прекращения действия нормативных и индивидуальных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Вопрос об ответственности правотворческого органа за результаты своей деятельности также остается дискуссионным.

В связи с этим возникает необходимость создания единой нормативной правовой базы, регулирующей вопросы разработки, принятия и реализации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые документы

1. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 49. — Ст. 5506.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда РФ» // Российская газета. — № 105. — 01.06.2000.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. — № 276. — 08.12.2007.
4. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 33. — Ст. 3895.
5. Приказ Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. — № 108. — 24.05.2007.
6. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 22. — Ст. 2663.
7. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 11. — Ст. 945.

Литература

1. *Бошно, С. В.* Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики / С. В. Бошно // Государство и право. — 2015. — № 11.