

ПОДЗАКОННОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2012 М.А. Лапина

доктор юридических наук, профессор

Всероссийская государственная налоговая академия

Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва

E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

Кратко проанализированы нормативно-правовой инструментарий и практика его применения по подготовке и оформлению нормативно-правовых актов, осуществлению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Аппарате Правительства Российской Федерации и в федеральных органах исполнительной власти. Автором даны рекомендации по упорядочению сложившейся системы ведомственного нормотворчества.

Ключевые слова: нормотворчество, нормативный правовой акт, исполнительная власть, правовая экспертиза, постановление, правила, инструкция, положение, приказ, распоряжение.

Нормотворчество государства является одной из форм управления обществом. Эффективность государственного управления в Российской Федерации находится в прямой зависимости от правового обеспечения деятельности субъектов исполнительной власти. В ст. 1 Конституции РФ провозглашено, что Россия есть федеративное правовое государство. Следовательно, все решения и действия органов публичной власти, институтов гражданского общества и личности должны основываться на нормах права с учетом конституционно закрепленного разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов РФ.

Нормотворческая деятельность исполнительной власти состоит из законотворческого процесса и подзаконного нормотворчества. Нормотворчество буквально означает процесс создания норм права. От того, какие государственные органы наделены полномочиями по правовому регулированию, в каких юридических средствах фиксируются его итоги, какие общественные отношения избраны в качестве предмета государственно-властного воздействия, зависят степень централизации государственной власти, характер интеграции различных государственных или общественных институтов, уровень политического согласия в стране¹. Нормотворческая деятельность осуществляется в соответствии с компетенцией органа исполнительной власти. Составными частями компетенции являются цели и задачи, функции, совокупность полномочий (прав и обязанностей в отношении принятия нормативных

правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий), формы и методы.

Нормотворческая деятельность представляет собой одну из юридических форм осуществления функций исполнительной власти и в силу этого выступает критерием построения системы органов исполнительной власти.

Единую систему исполнительной власти возглавляет Правительство РФ и его Председатель (в тесном взаимодействии с Президентом РФ и его Администрацией). При этом ни Президент РФ, ни Председатель Правительства РФ, а также некоторые его заместители и члены Правительства РФ (не возглавляющие федеральные министерства) не входят в систему федеральных органов исполнительной власти².

Основным звеном исполнительной власти в Российской Федерации являются федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ).

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” в систему ФОИВ входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства³.

Система ФОИВ формируется по функциональному принципу и в зависимости от юридических форм осуществления государственных функций. Под правовыми формами осуществления функций государства понимается однородная по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность государственных органов, связанная с изданием юриди-

ческих актов. К правовым формам относят правотворческую и правоприменительную деятельность государственных органов. При этом сами функции исполнительной власти производны от функций государства. В теории государства и права функции государства рассматриваются как основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное назначение. Однако важно отличать функции государства и функции органов государства. Функции органов государства можно определить как реализацию компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества⁴. Поэтому применительно к сфере управления можно согласиться с определением функции органов исполнительной власти как содержательной характеристики управленческих действий, которые может, должен и обязан осуществлять соответствующий орган для достижения стоящих перед ним целей и задач, чем конкретно он должен заниматься⁵.

Функции ФОИВ, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются указом Президента РФ, функции ФОИВ, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, - постановлением Правительства РФ. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 выделены четыре функции ФОИВ:

- по принятию нормативных правовых актов (НПА);
- по контролю и надзору, в том числе лицензирование и регистрация;
- по управлению государственным имуществом;
- по оказанию государственных услуг.

В первоначальной редакции Указа Президента РФ № 314 среди функций перечислялась и правоприменительная, под которой понималось “издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров”, но впоследствии она была отменена. Эта функция свойственна любому органу исполнительной власти и является формой реализации его деятельности. При осуществлении всех других функций ФОИВ реализуют правоприменительную функцию.

Основными структурными звеньями исполнительной власти выступают федеральные ми-

нистерства, федеральные службы, федеральные агентства. Различие между этими органами обусловлено разницей используемых юридических форм. Федеральное министерство занимается выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в установленной сфере деятельности. В этой сфере деятельности оно не вправе осуществлять правоприменительные функции, кроме случаев, устанавливаемых указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ.

В свою очередь, федеральные службы и федеральные агентства являются органами, занимающимися правоприменительной деятельностью. Они не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ.

Стратегически грамотное распределение функций между ФОИВ на правотворческие и правоприменительные выступает фактором построения оптимальной системы исполнительной власти на федеральном уровне.

НПА должны издаваться федеральным органом исполнительной власти в форме приказа или в иной установленной законодательством РФ форме в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ “Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” (далее - Правила)⁶.

При реализации функции по принятию НПА следует учитывать, что Правительство РФ утвердило Типовой регламент внутренней организации ФОИВ. В нем закреплен порядок подготовки и принятия НПА при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для ФОИВ, наделенных соответствующими полномочиями)⁷.

Подготовку и согласование проекта НПА осуществляет уполномоченное структурное подразделение ФОИВ с привлечением при необходимости специалистов научных и иных организаций. Проекты НПА до их подписания подлежат обязательному согласованию с юридической службой ФОИВ. Далее нормативные акты подписываются руководителем ФОИВ (лицом, исполняющим его обязанности).

Структурные подразделения ФОИВ и его территориальные органы не вправе издавать НПА.

Типовым регламентом внутренней организации ФОИВ установлено, что ФОИВ, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, разрабатывают проекты федеральных законов во исполнение актов законодательства РФ, планов законопроектной деятельности Правительства РФ и соответствующих поручений, а также по собственной инициативе.

Данным же Регламентом установлено, что ФОИВ организуют разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг⁸.

Приведенный факт лишний раз подтверждает мысль о необходимости, с одной стороны, научно обоснованной систематизации функций органов исполнительной власти, их взаимосвязи с функциями государственного управления и в целом с функциями государства, а с другой - строгой регламентации и зависимости функций каждого структурного подразделения органа исполнительной власти, каждого государственного служащего от функций того или иного органа исполнительной власти. Думается, что неизбежным является принятие Федерального закона "О системе федеральных органов исполнительной власти", в основе которого должна быть использована одна из классификаций функций государства и государственного управления⁹.

В формировании правотворческой компетенции ФОИВ принимают участие **Президент России** и **Правительство России**. Нормативно-правовой формой деятельности Президента РФ и Правительства РФ выступают подзаконные акты (указы и постановления), принятые на основе и во исполнение федеральных законов.

Реформирование системы и структуры ФОИВ повлияло на подзаконную нормотворческую деятельность в различных отраслях и сферах государственного управления. Подзаконная нормотворческая деятельность, с одной стороны, - это разновидность позитивной реализации полномочий субъектов исполнительной власти по поводу организации деятельности ФОИВ посредством принятия подзаконных нормативных актов управления, с другой - это деятельность, направленная на конкретизацию закрепленных в законе прав и обязанностей участников правоотношений.

На наш взгляд, нормотворческую деятельность необходимо рассматривать в тесной взаи-

мосвязи с позитивным правоприменением, результаты которого характеризуются принятием индивидуальных актов управления на основании законов и подзаконных нормативных актов.

Подзаконное нормотворчество представляет собой совокупность административных процедур, последовательно организующих деятельность компетентных органов государственного управления по подготовке, принятию и опубликованию общеобязательных актов управления (нормативных актов). Его целью является упорядочение отношений, которые урегулированы законодательно установленными нормами лишь в обобщенном виде.

Для уяснения места, роли и значения НПА органов исполнительной власти в системе актов российского государства важно учитывать, что такие акты значимы как компонент механизма действия права. Они доводят требования закона до адресата и направлены на реализацию этих требований. Законы не могут быть реализованы без издания соответствующих подзаконных НПА органами исполнительной власти. Такие НПА значимы как механизм действия права, обеспечивая реализацию требований закона, детализируя реализуемые нормы. НПА органов исполнительной власти способны усилить или ослабить нормативное предписание, влияя на эффективность его реализации, предмет регулирования, взаимные отношения субъектов.

В науке приводятся принципы подзаконной нормотворческой деятельности:

- законность и целесообразность издания НПА;
- компетентность органа исполнительной власти, осуществляющего нормотворческую деятельность;
- оперативность подзаконного регулирования;
- эффективность нормотворчества;
- принцип федерализма.

Специфику нормотворчества составляет предмет правового регулирования. Особым признаком, характеризующим подзаконное нормотворчество в различных отраслях и сферах государственного управления, является зависимость от международного нормотворчества.

К примеру, в институте технического регулирования требования безопасности продукции являются обязательными и должны устанавливаться в соответствующих технических регламентах. Технический регламент содержит правовые

нормы с техническим содержанием. Этот специфический НПА выступает в качестве единых и постоянных критериев безопасности объекта технического регулирования, с одной стороны, принуждая производителя выпускать продукцию, отвечающую заданным требованиям безопасности, а с другой - указывая потребителю, какой эта продукция должна быть¹⁰. В ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.) "О техническом регулировании"¹¹ технический регламент определен как документ, который принят международным договором РФ, подлежащим ратификации в порядке, установленном законодательством РФ, или в соответствии с международным договором РФ, ратифицированным в порядке, установленном законодательством РФ, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ, или НПА ФОИВ по техническому регулированию и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования. Следовательно, в число подзаконной нормотворческой деятельности соответствующего субъекта государственной власти входит принятие технических регламентов, утверждаемых определенной формой НПА. На 15 сентября 2012 г. в России утверждены 15 технических регламентов Постановлением Правительства РФ, 2 технических регламента указанием МПС России (один из них в ред. приказа Минтранса России) и 1 - приказом Роснедр.

Еще одно сравнительно новое направление нормотворческой деятельности исполнительной власти - это разработка административных регламентов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг, единственной формой утверждения которого на федеральном уровне является издание приказа ФОИВ.

Для подзаконного нормотворчества представляется важным закрепить законодательно понятие "нормативный правовой акт". НПА принимается органом публичной власти в пределах его компетенции, устанавливает правила поведения (деятельности), обязательные для исполнения. Служит для регулирования общественных отношений во всех сферах и отраслях публичного управления. В действующих Разъяснениях о применении правил подготовки НПА ФОИВ и их государственной регистрации, утвержденных Приказом Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г.

№ 88, предлагается использовать определения, содержащиеся в Постановлении Государственной Думы РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации": 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; правовая норма - это общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

НПА ФОИВ, издаются на основе и во исполнение федеральных законов, а также по собственной инициативе органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Действующая система НПА построена на основе их соотношения между собой по юридической силе (Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, НПА ФОИВ и т.д.), а также с учетом административно-правового статуса уполномоченного органа (Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства и др.).

НПА применяются с целью регулирования однотипных общественных отношений, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного, персонифицированного адресата. Нормативными актами управления определяется правовой статус органов исполнительной власти, непосредственно подчиненных Президенту РФ или Правительству РФ. В отличие от нормативных, индивидуальные акты управления не содержат в себе норм права. Они разрешают конкретный, индивидуальный вопрос управления (дело) на основе законов и иных нормативных актов, т.е. являются актами применения норм права к конкретным случаям (фактам), имеющим юридическое значение.

Подзаконность НПА исполнительной власти означает, что по юридической силе он ниже закона, принимается на основе и в соответствии с действующими законами, должен соответствовать по содержанию, форме и порядку издания их установленным требованиям. Это - один из важнейших источников права. Без таких актов невозможно функционирование органов исполнительной власти и всего государственного аппарата в целом.

Нормативные акты управления детализируют законы, организуют функционирование органов исполнительной власти. Соответствующие правовые нормы направлены на обеспечение конкретного, оперативного и дифференцированного руководства различными сторонами государственной и общественной жизни. Законодательно закреплено, что субъектами нормотворчества в системе исполнительной власти на федеральном уровне являются Президент РФ и Правительство РФ.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью ФОИВ, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный главнокомандующий Вооруженными силами РФ и Председатель Совета безопасности РФ. «Президент РФ руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью ФОИВ, указанных в части первой настоящей статьи и находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств»¹².

Согласно ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

В ст. 115 Конституции РФ определено, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных актов Президента. Председатель Правительства РФ подписывает акты Правительства РФ¹³. В ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» уточняется, что только постановления носят нормативный характер¹⁴.

Заместители Председателя Правительства РФ:

- участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ, обеспечивают их исполнение;

- предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство РФ¹⁵.

Федеральные министры: принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ, обеспечивают их исполнение¹⁶.

На основании и во исполнение перечисленных актов федеральные министерства и иные ФОИВ могут издавать свои нормативные акты.

Порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов НПА определен Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 11 августа 2012 г.) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

В последние годы был принят ряд нормативных документов, регулирующих экспертную оценку проектов НПА исполнительной власти. Так, Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены «Правила проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА» и «Методика проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА».

Приказ Минюста России от 8 сентября 2011 г. № 310 (ред. от 4 апреля 2012 г.) «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России» предписывает структурным подразделениям Минюста России проводить антикоррупционную экспертизу: проектов постановлений Правительства РФ, разработанных ФОИВ, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы; НПА ФОИВ, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, - при осуществлении их государственной регистрации.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» нормативные правовые акты ФОИВ, регулирующие

отношения, участниками которых являются или могут являться субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе в целях выявления в указанных актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Экспертиза проводится Минэкономразвития России, в том числе на основании письменных обращений представителей предпринимательского сообщества.

Приказом Минэкономразвития РФ от 9 ноября 2011 г. № 634 утвержден Порядок проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Приказом Минэкономразвития РФ от 31 августа 2010 г. № 398 утверждено Положение о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия. Положение определяет порядок подготовки Минэкономразвития России заключений об оценке регулирующего воздействия на проекты актов, вносимых ФОИВ в Правительство РФ, в случаях, предусмотренных пунктом 60 (1) Регламента Правительства РФ, а также проекты НПА и нормативных документов ФОИВ в случаях, предусмотренных абз. 4 п. 3 Правил подготовки НПА ФОИВ и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

Минэкономразвития России готовит заключения об оценке регулирующего воздействия на поступившие на такие заключения проекты федеральных законов, проекты указов Президента РФ, проекты постановлений Правительства РФ, вносимые в Правительство РФ федеральными органами исполнительной власти, проекты НПА и нормативных документов ФОИВ, регулирующих отношения в области:

- а) организации и осуществления государственного контроля (надзора);
- б) установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;
- в) оценки соответствия;
- г) безопасности процессов производства.

Оценка регулирующего воздействия проводится в соответствии с утверждаемой Минэкономразвития России методикой оценки регулирующего воздействия.

Реальное количество вариантов принятия, утверждения и наименования НПА, принимаемых ФОИВ, значительно больше исчерпывающего перечня форм, который содержится в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Согласно п. 2 Правил подготовки НПА ФОИВ последние издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание НПА в виде писем и телеграмм не допускается. Вместе с тем Правила не раскрывают содержательную специфику данных форм.

1) **Постановление** представляет собой широко распространенную разновидность правовых актов. Этот термин используется для обозначения нормативных и индивидуальных (ненормативных) актов Правительства РФ, прокурора, суда, палат Федерального собрания, органов исполнительной власти федерального уровня и субъектов РФ, муниципальных органов. Постановление используется и как форма международного документа. Для Правительства РФ постановление - это акт управления общенормативного содержания, издаваемый в пределах его компетенции.

Постановление является документом, содержащим решения по важнейшим вопросам, принятые в рамках установленной процедуры и компетенции.

Филологические и юридические определения анализируемой формы НПА означают, что это официальный документ коллективного органа власти, принимаемый в коллегиальном порядке, коллективно выработанное и сформулированное общее мнение о необходимости каких-нибудь действий. Основные свойства постановления с точки зрения порядка принятия состоят в коллегиальной процедуре, включающей обсуждение, согласование, одобрение. Практика использования формы постановлений федеральными органами исполнительной власти в последние годы единична, поскольку все без исключения ФОИВ построены на принципе единоначалия. Интенсивно форма "постановление" используется Главным государственным санитарным врачом РФ, который одновременно является руководителем Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

И здесь складывается, по сути, парадоксальная ситуация.

Согласно Положению о Министерстве здравоохранения РФ, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608¹⁷, Минздрав России осуществляет: “5.5.12. Утверждение и введение в действие государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов”.

Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека¹⁸ определено, что Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является ФОИВ, осуществляющим *функции по* выработке и реализации государственной политики и *нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей*, а также по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора... а также федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей. В п. 5.18 закреплено, что Роспотребнадзор осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. И там же, в п. 7, четко прописано, что Роспотребнадзор “не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг”.

Руководство деятельностью Службы осуществляет Правительство РФ. Руководитель Роспотребнадзора несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Службу функций. В последние годы (с 2005 г. по н.в.) деятельность Роспотребнадзора по принятию актов управления активизировалась и приняла характер, противоречащий нормам приведенных выше Положений о Минздраве России и о Роспотребнадзоре. Так, в форме постановлений Роспотребнадзора, при этом зарегистрированных в Минюсте РФ, издаются ненормативные акты (в общем количестве более 800 документов). Как пример однотипных постановлений приведем целиком один из них¹⁹. Данным документом в пределах действующих норм СанПиН в отношении опре-

деленного промышленного объекта установлен конкретный размер санитарной зоны - 1000 м, при этом Минюст России зарегистрировал ненормативный правовой акт и присвоил ему в реестре НПА ФОИВ регистрационный номер. Промышленных объектов на территории России имеется несколько тысяч, и если Минюст России будет и далее продолжать регистрировать ненормативные правовые акты, то их количество вырастет многократно. Аналогичная ситуация складывается и в отношении большинства постановлений, принятых Главным государственным санитарным врачом России.

Правительству РФ (его Аппарату), которое осуществляет руководство службой, следует дать разъяснения руководителю службы о его полномочиях примерно следующего содержания. Главный государственный санитарный врач России, он же руководитель Роспотребнадзора, вправе издавать постановления, которые носят характер индивидуального (ненормативного) акта применения в отношении определенного круга лиц по определенному объекту правового регулирования, принятого на основе санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов. Роспотребнадзор на основании Положения о службе вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование лишь в сфере защиты прав потребителей. При издании указанным органом НПА следует исключить форму “постановление”, а использовать форму “приказ”. Форма постановления уместна при принятии Главным государственным врачом РФ ненормативных актов управления.

В целом, использование в системе ФОИВ формы постановлений не соответствует природе данного акта, так как федеральные министерства, службы и агентства являются органами единоличного руководства. Поэтому в юридической литературе логично предлагается закрепить на федеральном уровне монополию Правительства РФ на использование наименования “постановление”, что может сочетаться с соответствующим запретом для ФОИВ.

С учетом сказанного издание федеральными органами исполнительной власти НПА в форме постановлений нецелесообразно по двум причинам: 1) единоличный порядок управления органами; 2) использование акта с одним наименованием на двух уровнях (Правительство РФ и иные органы исполнительной власти) вредит иерархичности и системности как актов, так и органов.

2) **Правила** представляют собой подзаконный правовой акт, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности. В правилах обычно устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц (органов и должностных лиц), осуществляющих эту деятельность, их права, обязанности, ответственность, порядок принятия административных мер, виды процессуальных актов и их основное содержание, ссылки и указания на законодательные и иные нормативные правовые акты, на основе которых приняты и действуют правила.

Они отражают последовательность и содержание каких-либо действий. Наиболее точным синонимом слова “правило” является “порядок”, поскольку при помощи правил (наименование акта, форма) закрепляется порядок (содержание документа).

Анализируемая форма НПА схожа с инструкцией и административным регламентом. Если правила описывают поведение субъектов права, их взаимодействие, то инструкция регулирует специфические действия субъектов, а регламент прописывает административные процедуры реализации определенных функций органов исполнительной власти.

Правила как форма акта распространены достаточно широко. На сентябрь 2012 г. действует более 3,2 тыс. документов с таким наименованием. Однако большая их часть утверждена и введена в действие НПА ФОИВ с другими наименованиями: приказами, распоряжениями.

Самостоятельное наименование “правила” практически не используется.

3) **Инструкция** (лат. *instructio* - наставление, устройство) - форма НПА подзаконного характера, издаваемого с целью разъяснить и определить порядок применения законодательного акта органами исполнительной власти. Инструкция - документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности ФОИВ. Инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, устанавливает процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

ФОИВ, как правило, не издаются инструкцию в качестве самостоятельного документа, а утверждают ее приказом. Предметом регулирова-

ния инструкции выступают действия субъектов права, т.е. она устанавливает последовательность совершения лицом определенных действий. Инструкция издается с целью определить, разъяснить порядок применения вышестоящего НПА, в которой осуществляется детальное регулирование поведения субъектов права по поводу объектов.

Инструкции предназначены для конкретизации правового регулирования достаточно узкой группы общественных отношений, которые нет смысла урегулировать в рамках положения или правила. В основном инструкции носят либо внутриорганизационный, либо процессуальный характер.

4) **Положение** представляет собой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, организаций, системы однородных органов. Положения в большинстве своем статутные акты. В них в систематизированном виде определяются порядок образования органов исполнительной власти и их структурных подразделений, а также полномочия и организация их работы. Положения устанавливают порядок реализации отдельных функций, возложенных на органы государственного управления, статус различных документов, государственных наград и почетных званий РФ. Всего действует более 2700 положений разных органов государственной власти. В числе особенностей данной формы НПА ученые отмечают их кодифицированный характер²⁰.

Положение - документ, в котором устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения. Положение имеет значительный объем, достаточно обширный предмет правового регулирования.

Положение - кодифицированный нормативный правовой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, систему однородных органов, организаций.

5) **Приказ** в бытовом понимании представляет собой “официальное распоряжение руководителя, начальника подчиненным” или “официальное распоряжение того, кто облечен властью”. Он служит отражением власти одного лица над другими, находящимися от него в зависимости. Приказ в различных организациях, предпри-

ятиях и учреждениях является распорядительным документом, могущим носить как нормативный, так и правоприменительный характер.

ФОИВ, как правило, издают в форме приказа нормативные правовые акты. Так, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 министерствам предоставляется право издавать приказы, имеющие нормативный характер.

Отмечается, что ФОИВ принимают, как правило, смешанные акты, содержащие разнородные по юридической природе предписания, как нормативные, так и индивидуальные, в связи с нецелесообразностью применения нескольких актов, регулирующих один и тот же вопрос. При этом научно обоснованными правилами нормотворческой техники установлен запрет на включение в нормативные правовые акты разовых (индивидуальных) норм. Сочетание в одном документе постоянных и разовых (временных) предписаний может вводить в заблуждение относительно их действия во времени. Прекращение норм временного характера требует их исключения из акта, нормативная часть которого продолжает действовать, что практически весьма затруднительно.

По мнению некоторых ученых, форма приказа предполагает, что он «адресован тем, кто непосредственно подчинен издавшему его лицу, входит в соответствующую систему, аппарат органа. Использование формы приказа в качестве нормативного правового акта, адресованного гражданам, организациям и учреждениям, недопустимо»²¹.

На практике ФОИВ издают большинство НПА в форме приказа. Так, в правовой базе «КонсультантПлюс» содержится более 120 тыс. приказов, в том числе зарегистрированных в Минюсте России порядка 22 тыс.

Приказы и распоряжения могут быть правоприменительными актами, при помощи которых руководитель органа осуществляет реализацию возложенных на него обязанностей, организует работу подчиненных ему органов.

б) **Распоряжения** издаются разнообразными органами, в числе которых Президент РФ, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти. Вне зависимости от издавшего органа эти акты являются, как правило, ненормативными (индивидуальными) актами и содержат конкретные предписания. В целях единообразного сложившегося понимания природы и предназначения распоряжений в системе НПА органов госу-

дарственной власти не следует издавать в данной форме нормативные предписания.

Распоряжение ФОИВ - это индивидуальный правоприменительный акт, принимаемый на основе и во исполнение НПА для решения отдельных вопросов. Распоряжение - распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Оно издается без коллегиального обсуждения. Распоряжения издаются, как правило, по вопросам осуществления государственной службы, по вопросам информационно-методического характера, по вопросам, связанным с организацией осуществления приказов, инструкций, положений, правил как данного органа управления, так и вышестоящих органов управления и должностных лиц.

Представляется, что отнесение в Правилах, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009, распоряжений к разновидности НПА является ошибочным. Отметим, что некоторые ученые оправдывают возможность наличия нормативных распоряжений, которые, по их мнению, отличаются неконкретностью адресатов, возможностью неоднократного применения правового предписания.

Приказы и распоряжения издают единолично руководители ФОИВ (министры, руководители федеральных служб, управлений, отделов и т.п.).

Форма «распоряжение» подходит к ненормативным правовым актам управления ФОИВ и, следовательно, распоряжение не должно содержать нормы права.

Помимо перечисленных в Правилах шести форм НПА ФОИВ, органы исполнительной власти издают многочисленный перечень иных форм НПА. К примеру, силовым ведомствам свойственно издавать *наставления* и *устава*. В наставлениях содержатся нормы о порядке (способе) действия конкретных служб, органов и подразделений по выполнению возложенных на них задач.

Устав является кодифицированным НПА (сводом правил). Такой документ содержит систематизированное изложение норм, регламентирующих определенный вид деятельности.

Наставление определяет основные направления, формы и методы работы подразделений правоохранительной или военной службы. Эти акты могли бы называться правилами или инст-

рукциями. Однако название “наставление” дает дополнительную смысловую нагрузку поучительно-нравственного характера.

После реформы исполнительной власти 2004 г., когда была введена трехзвенная структура федеральных органов - министерства, агентства и службы, - появилась необходимость введения новой формы НПА - регламентов. Уже в 2004 г. Федеральный закон № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе РФ” предписывал осуществлять разработку должностных регламентов государственных гражданских служащих на основе административных регламентов, однако само понятие “административный регламент” в Законе не было сформулировано, неопределенно было и понятие “регламентация”.

В проекте Закона “Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в РФ” под **административным регламентом** понимается система требований к административным процессам, к составляющим их действиям и решениям, их последовательности. Содержание административных регламентов определяется отношениями и сферой управления, которые регламент призван систематизировать.

Согласно действующему Постановлению Правительства РФ № 373²² даны два определения административного регламента - одно необходимо для осуществления государственного контроля (надзора), другое для предоставления государственных услуг. Регламент также устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями ФОИВ и иными участниками административно-процессуальных правоотношений при исполнении государственной функции или при предоставлении государственной услуги.

В России активная работа по внедрению административных регламентов начала проводиться в рамках Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг.²³ В целях реализации данной Концепции Правительство РФ 11 ноября 2005 г. приняло Постановление № 679 “О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг”, устанавливающее требования к разработке и утверждению ФОИВ административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) (на сегодня утратил силу).

В настоящее время многие ФОИВ разработали и приняли соответствующие административные регламенты. При этом Постановление Правительства РФ № 373 предписывает ФОИВ до 1 июля 2012 г. привести свои административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг в соответствие с этим Постановлением. Проекты регламентов подлежат независимой экспертизе и экспертизе, проводимой Минэкономразвития РФ. Предметом независимой экспертизы проекта регламента является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта регламента для граждан и организаций.

Разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов по проектам регламентов разрешаются в порядке, установленном Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

Регламенты утверждаются в установленном порядке **приказами** федерального министра или соответствующих руководителей иных ФОИВ (в том числе совместными). Они включаются в перечень государственных услуг и государственных функций по контролю и надзору, формируемый Минэкономразвития России и размещаемый в федеральных государственных информационных системах “Федеральный реестр государственных услуг (функций)” и “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)”²⁴.

Однако в действующей редакции Постановления Правительства РФ № 1009 административные регламенты не перечислены в качестве правовой формы НПА. Разработка и внедрение в деятельность ФОИВ административных регламентов - это одно из главных направлений административной реформы, проводимой в современном Российском государстве, с целью улучшения административного регулирования исполнения государственных функций.

Новеллами ведомственного правотворчества ФОИВ является принятие доктринальных актов - **доктрин, концепций, стратегий** и др. Примером такого рода НПА являются приказы Минпромторга России, утвердившие соответствующими ряд стратегий: Стратегию развития торговли в РФ на 2011-2015 гг. и период до 2020 г.; Стратегию развития тяжелого машиностроения на пе-

риод до 2020 г.; Стратегию развития автомобильной промышленности РФ на период до 2020 г. и др. Все эти документы официально опубликованы не были и не прошли государственную регистрацию в Минюсте России. Представляется, что доктринальные документы не должны содержать норм права, обязательных для их реализации, поэтому рекомендуется их утверждать просто подписью министра, или руководителя ФОИВ, или в форме распоряжения соответствующего ФОИВ.

Кроме того, Правительство РФ в виде исключения предоставляет отдельным органам исполнительной власти право давать *разъяснения*. Разъяснение - это не самостоятельный вид акта, это этап толкования правовых норм. Термин “разъяснение” характеризует не форму документа, а его содержание. Так, Приказом Минюста России утверждены Разъяснения²⁵. При этом сам Приказ зарегистрирован в Минюсте РФ 14 мая 2007 г. под № 9449, следовательно, по мнению специалистов Минюста, содержит нормы права. Если данный документ содержит нормы права, то предпочтительнее было бы назвать его Инструкцией. В противном случае, необходимо было бы утверждать в форме распоряжения.

Пожалуй, это наиболее наглядный пример неприемлемой практики ведомственного нормотворчества. Минюст России, призванный согласно *Указу Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 10 сентября 2012 г.) “Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации”* проводить правовую экспертизу проектов законодательных и иных НПА, осуществлять государственную регистрацию НПА ФОИВ и др., издал подзаконный акт нормативного характера в форме разъяснений, зарегистрировав его, тем самым подтвердив, что документ содержит нормы права. Такому примеру правоприменения способствовала норма Постановления Правительства РФ № 1009: “1. Утвердить прилагаемые Правила... Установить, что разъяснения о применении указанных Правил дает Министерство юстиции Российской Федерации”²⁶.

На практике ряд ФОИВ, осуществляющих правотворческую функцию, приняли свои НПА, регулирующие порядок подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов. Краткий анализ нормотворческой деятельности ФОИВ рассмотрим на примере трех ведомств - Минобороны России, руководство деятельностью которого осуществляет Прези-

дент РФ, Минфина России, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, и Ростехнадзор, руководство деятельностью этой службы напрямую осуществляет Правительство РФ.

В Приказе Минобороны России (1997 г.) № 450 “О порядке подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов Министерства обороны Российской Федерации” с изменениями, внесенными Приказом Минобороны России (1999 г.) № 155, закреплено, что подготовка правовых актов в Министерстве обороны РФ осуществляется в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009²⁷. При этом подготовка проектов документов, представляемых в органы государственной власти, осуществляется в соответствии с Инструкцией о порядке подготовки, оформления проектов документов, представляемых в органы государственной власти РФ (приложение № 1 к Приказу Минобороны России 1997 г. № 450), с обязательным участием соответствующих подразделений юридической службы Вооруженных сил РФ.

В Приказе министра обороны РФ от 31 января 2001 г. № 10 (ред. от 30 декабря 2011 г.) “Об утверждении Наставления по правовой работе в Вооруженных силах Российской Федерации”²⁸ содержится норма, что к основным правовым актам Минобороны России и Генерального штаба Вооруженных сил РФ относятся: приказ, директива, указание, приказание.

Командиры и начальники в рамках своей компетенции издают приказы, директивы, указания, приказания.

Нормативные правовые акты издаются в виде **приказов**. Правовые акты по оперативным и иным текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в виде директив и указаний.

Кроме того, издаются инструкции, положения, руководства, наставления, постановления, планы и т.п., которые вводятся в действие приказами, являются их составной частью и регламентируют отдельные стороны жизни, быта и деятельности войск (сил).

Подразделения (должностные лица) юридической службы Вооруженных сил РФ проводят правовую экспертизу разрабатываемых проектов правовых актов Минобороны России и Генштаба

ВС РФ, приказов, директив и других служебных документов командиров и начальников.

Таким образом, единственной формой НПА в Минобороны России является приказ, а инструкции, положения, руководства, наставления, постановления, планы, административные регламенты и другие документы, содержащие нормы права, также вводятся в действие приказом.

Приказом Минфина РФ от 4 марта 1999 г. № 47 “О совершенствовании работы по подготовке и государственной регистрации нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации”²⁹ руководителям самостоятельных структурных подразделений Министерства предписано обеспечить строгое соблюдение Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. С этого момента Минфин России издал порядка 2,5 тыс. НПА, которые в своем большинстве имеют форму приказов. Все инструкции, правила и положения также утверждены в форме приказов, за исключением положений, принятых совместно с Центральным банком РФ.

Следовательно, из шести возможных форм НПА, предложенных Правилами востребованной федеральными органами исполнительной власти является фактически единственная - форма приказа.

Приказом Ростехнадзора от 24 декабря 2009 г. № 1053 утвержден Порядок подготовки нормативных правовых актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и их государственной регистрации³⁰. В данном нормативном документе³¹ определены единые правила подготовки, утверждения, вступления в силу, признания утратившими силу, отмены, изменения и дополнения нормативных правовых актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. Сформулированы понятия нормативного правового акта и правовой нормы, идентичные содержащимся в Постановлении Государственной Думы Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД “Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации”.

Согласно приказу, Ростехнадзор издает НПА в форме **приказов, правил, инструкций и положений**. Издание НПА в виде писем, телеграмм, телегайпограмм не допускается. Кроме того, содержит самостоятельные разделы, устанавливающие:

- этапы разработки НПА;

- проведение мероприятий по подготовке НПА;

- подготовку проекта НПА;

- согласование проекта НПА;

- подписание (утверждение) НПА и его регистрация;

- направление НПА на государственную регистрацию в Минюст России;

- сопровождение прохождения государственной регистрации НПА в Минюсте России;

- опубликование НПА и вступление их в силу.

Если же проанализировать на основе имеющихся в базе “КонсультантПлюс” подзаконных документов, в каких формах фактически издаются НПА в Ростехнадзоре с момента действия Приказа № 1053, то можно констатировать, что из 295 НПА 286 изданы в форме приказов, некоторыми из них утверждены положения, инструкции и правила, а также административные регламенты. Четыре документа под названием “ПНД Ф” содержат методики измерений, утвержденные директором ФГУ “Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия”, четыре документа имеют название “СДА” (Система документов по аккредитации) и приняты решением Наблюдательного совета. При этом требуется экспертная оценка о наличии в данных документах норм права. На наш взгляд, документы “СДА” и “ПНД Ф” носят нормативно-технический характер.

Из приведенных примеров сложившейся практики ведомственного нормотворчества на федеральном уровне можно сделать однозначный вывод, что практически единственной формой принятия НПА являются приказы. При этом именно приказами утверждаются иные наименования НПА. Такое положение дел объясняется исторической преемственностью наиболее удобных и проверенных способов и форм нормативного регулирования, включая и многосложные, “многочленные” (как говорили наши предшественники) способы издания правовых актов при утверждении положений или правил указом или приказом. Причем действующее законодательство содержит перечень форм подзаконных актов органов управления, которые аналогичны названиям дореволюционных законодательных форм. Термины, которые двести лет назад обозначали акты законодательного характера (указы, уставы, правила, инструкции, положения), используются для обозначения современных актов подзаконного нормотворчества.

В контексте преемственности очевидной характеристикой правовой действительности является постепенное расширение компетенции ФОИВ за счет привнесения в их деятельность регулятивной функции и распространения сферы реализации их нормотворческих полномочий на неопределенный круг внешних субъектов. По мнению ученых, на сегодня эффективность государственного управления в контексте цикличности административного реформирования начала XIX в. и начала XXI в. определяет вариативность границ регулируемой сферы и компетенционных характеристик органов исполнительной власти³².

Рассмотренные примеры нормотворческой деятельности ФОИВ в части наименований издаваемых нормативных актов не могут быть оценены как законные, так как не соответствуют Правилам, утвержденным Постановлением Правительства РФ № 1009, в котором установлен закрытый перечень форм НПА. При этом особенностями предмета и метода административно-правового регулирования отличаются положения, правила, инструкции.

В правотворческой практике существует три варианта юридической конструкции форм НПА ФОИВ:

- первый - в признании всех перечисленных в Правилах форм НПА самостоятельными нормативными правовыми актами;

- второй вариант, противоположный первому, состоит в утверждении всех имеющихся НПА ФОИВ приказом;

- третий - использование грифа "утверждаю" уполномоченного должностного лица ФОИВ.

Необходимо принятие федерального закона, посвященного нормативным правовым актам в РФ.

При существующем несоблюдении норм, содержащихся в Правилах, и применении многочисленных вариаций перечня форм ведомственных нормативных актов утверждение последних единой формой (например, приказом) будет выполнять позитивную роль их определенной унификации. Следовательно, в ситуации свободы выбора ФОИВ правовых форм двойная форма нормативного акта является не только позитивной, но и неизбежной.

Вместе с тем в Правилах установлен исчерпывающий перечень форм НПА. В этом контексте утверждение одной самостоятельной формы другой самостоятельной формой по общему праву выглядит не совсем логичным.

В качестве рабочей гипотезы можно предложить следующий перечень и юридическую иерархию форм НПА федеральных министерств, служб и агентств в порядке убывания уровня юридической силы:

1) приказ, утверждающий положение;

2) приказ, утверждающий правила (по глубине процедурной детализации уступающие административным регламентам);

3) приказ, утверждающий административные регламенты;

4) приказ, утверждающий инструкции;

5) иные приказы, в том числе утверждающие наставления, технические регламенты; и многое другое.

Приказы, издаваемые ФОИВ, могут быть и ненормативными (желательно внутриведомственного характера), а распоряжения должны стать только ненормативными (индивидуальными) актами управления.

Для предотвращения ошибок в нормотворчестве должна стать ключевой стадия проведения правовой экспертизы проектов правовых актов, направленная на достижение должного качества нормативного акта как результата нормотворческой деятельности.

С качеством нормотворчества, подготовкой НПА связан принцип профессионализма субъектов нормотворчества. К такого рода деятельности должны привлекаться специалисты, обладающие глубокими правовыми знаниями и опытом в моделировании проектов НПА.

Непосредственно экспертиза проекта НПА и поправок к нему включает в себя правовую и специализированную оценку содержащихся в нем положений.

Специализированная оценка включает в себя профессиональную оценку эффективности положений проекта с учетом специфики той сферы общественных отношений, на урегулирование которой направлен данный проект.

Только при качественно проведенной правовой экспертизе проекта и после устранения всех выявленных недостатков принимаемый НПА сможет эффективно регулировать правоотношения, связанные с реализацией государственного управления.

Основной методологической проблемой осуществления правовых экспертиз является отсутствие единых и общеобязательных, научно обоснованных требований как к процессу производства экспертиз, так и к самим проектам НПА.

На сегодня наиболее проработанным актом, который без преувеличения можно было бы назвать настольной книгой эксперта-правоведа, являются Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов, подготовленные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ более десяти лет назад³³.

Таким образом, в результате анализа выявлено, что на практике подзаконная нормотворческая деятельность ФОИВ весьма многообразна. Однако практически ни одно ведомство не придерживается установленных правил форм управленческих нормативных актов. Как правило, нормативный правовой акт ФОИВ принимается в форме приказа. Иные формы приобретают двойственный характер и утверждаются опять же приказами. При этом количество наименований, утверждаемых приказами, значительно больше. Если обратиться к правовой базе «Консультант-Плюс» для статистического анализа принятых в период проведения административной реформы с 2004-го по 2010 г. НПА ФОИВ, то можно констатировать следующее: примерно издана 71 тыс. приказов ФОИВ, в том числе приказами ФОИВ утверждены примерно 570 правил (а всего их было принято приблизительно 800), более 3 тыс. положений, около 1 тыс. инструкций, 300 административных регламентов (сейчас их количество достигло 570).

Выводы и предложения:

1. Общий вывод о несистемности, громоздкости и несоблюдении действующих норм по подготовке и оформлению НПА, осуществлению экспертизы проектов НПА в Аппарате Правительства РФ и в федеральных органах исполнительной власти практически всеми субъектами исполнительной власти.

2. Нормативно-правовой инструментарий по подготовке и оформлению НПА, осуществлению экспертизы проектов НПА в Аппарате Правительства РФ и в ФОИВ требует упрощения, систематизации с учетом сложившейся практики, повышения профессионализма и ужесточения исполнительской дисциплины государственных служащих, в чьи полномочия входит выполнение ведомственных нормотворческих функций.

3. Сложившаяся практика ведомственного нормотворчества показала, что большинство ФОИВ осуществляют нормотворческую деятельность с нарушением норм Правил, утверж-

денных Постановлением Правительства РФ № 1009, и издают НПА в многочисленных вариациях форм НПА и их юридических конструкций.

4. Необходимо упорядочение всей системы действующих в России НПА, создание научно обоснованных стандартов, определяющих содержание и форму НПА, обеспечение законности в процессе принятия нормотворческих решений и устанавливающих единые требования к проектам НПА всех уровней российской правовой системы, единую методику проведения правовой экспертизы проекта НПА, единые требования к форме и содержанию экспертного заключения.

Предлагается механизм упрощения и систематизации форм НПА, их юридической конструкции провести в два этапа.

На *первом этапе* Правительству РФ взамен Правил, утвержденных Постановлением № 1009, издать новые Правила, в которых закрепить фактически сложившуюся систему форм НПА в ФОИВ, предусмотрев всего лишь две возможности наименований исходящих из ФОИВ правовых актов управления - приказ и распоряжение. При этом установить, что только приказ может носить нормативный характер и, следовательно, содержать в себе нормы права. В свою очередь, все нормативные приказы ранжировать по определенным формам, перечислив в Правилах лишь наиболее часто применяемые в системе ФОИВ с обязательным раскрытием их понятий: к примеру, «издавать ФОИВ нормативные приказы, утверждающие:

- положения;
- правила;
- административные регламенты;
- инструкции;
- наставления;
- технические регламенты...
- и другие».

Перечень возможных форм НПА, утверждаемых приказами ФОИВ, оставить открытым, поскольку каждый ФОИВ имеет свою специфику выполнения возложенных на него функций и сложившуюся практику ведомственного правового регулирования.

На *втором этапе* (может быть параллельно) выступить Правительству РФ с законодательной инициативой, принять Федеральный закон «О системе ФОИВ» с закреплением трехзвенной системы ФОИВ - федеральные министерства, службы и агентства, оставив возможность изме-

нения структуры ФОИВ на подзаконном уровне путем издания указов Президента РФ. В данном законе закрепить норму по изданию НПА ФОИВ в форме приказа.

5. Распоряжением Правительства РФ обязать ФОИВ провести ревизию имеющихся действующих НПА, дав правовую оценку содержания в них норм права (прошел или нет НПА регистрацию в Минюсте России независимо от наличия грифа секретности, официального опубликования и т.п.). В результате Аппарат Правительства РФ должен получить сведения об общем количестве НПА с указанием всех имеющихся форм НПА и в каком количестве (разумеется, эту работу следует проводить с использованием современных информационных технологий). Критерием достоверности полученных сведений будет совпадение суммарного количества НПА ФОИВ, зарегистрированных в Минюсте России.

6. Поручить каждому ФОИВ, наделенному полномочиями нормотворческой деятельности, внести в Аппарат Правительства РФ предложения по наименованию форм НПА (помимо тех, которые будут указаны в новых Правилах) с обоснованием их необходимости для выполнения функций и оказания услуг в той или иной сфере государственного управления.

7. Установить на законодательном уровне ответственность органа публичной власти и должностного лица за издание НПА, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

8. Рекомендуется пересмотреть режим и административную процедуру регистрации НПА ФОИВ в Минюсте РФ и вернуться к ранее существовавшему: все без исключения НПА ФОИВ обязать регистрировать в Минюсте России с присвоением регистрационного номера, позволяющего идентифицировать каждый НПА, содержащий нормы права. Для упрощения столь масштабной для Минюста деятельности предлагается ввести два варианта административной процедуры регистрации - упрощенную (уведомительного характера со стороны каждого ФОИВ для тех принятых НПА, которые по действующим Правилам не подлежат госрегистрации) и полную или в общем порядке (с пояснением органа, издавшего НПА, какие именно экспертизы требуется пройти). Для этого в настоящее время созданы все предпосылки - достаточно в полном объеме закреплены на уровне законов и НПА подзаконного характера по поводу разновидностей экспертиз и

какие именно экспертизы необходимо проходить. В результате установления такого режима и процедур будет создан единый банк данных НПА ФОИВ, а впоследствии - запланирована аналогичная работа для создания единого банка НПА исполнительных органов публичной власти федерального и регионального уровней.

9. После создания единого банка НПА на федеральном уровне Правительству РФ рекомендуется выйти с законодательной инициативой о принятии Федерального закона "О нормативных правовых актах, об экспертизе проектов нормативных правовых актов органов публичной власти в РФ". Далее соответствующим нормативным документом утвердить единый перечень форм НПА, издаваемых федеральными и региональными органами исполнительной власти.

10. Минюсту России необходимо будет на основе новых Правил о подготовке нормативных актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ, разработать и утвердить приказом Административный регламент о регистрации всех НПА федерального уровня.

11. Вузам и иным научно-образовательным учреждениям, осуществляющим профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, рекомендовать самостоятельный профиль подготовки юристов для нормотворческой деятельности с получением глубоких знаний и приобретением навыков юридической техники в нормотворчестве и проведении правовых экспертиз.

¹ *Лунатов Э.Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009.

² *Латина М.А.* Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М., 2006.

³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 : [в действ. ред.] // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2004. 15 марта (№ 11). Ст. 945.

⁴ *Байтин М.И.* Формы осуществления функций государства // Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997.

⁵ *Конин Н.М.* Административное право России. М., 2004. С. 104.

⁶ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : поста-

новление Правительства Рос. Федерации от 13 авг. 1997 г. № 1009 : [ред. от 25 июня 2012 г.] // СЗ РФ. 1997. 18 авг. (№ 33). Ст. 3895.

⁷ О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 : [ред. от 19 авг. 2011 г.] // СЗ РФ. 2005. 1 авг. (№ 31). Ст. 3233. В данном документе содержится самостоятельный раздел V. Порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями).

⁸ Заметим, в Типовом регламенте, в отличие от Указа Президента РФ № 314, оказание государственных услуг не входит в число государственных функций.

⁹ Подробнее см.: *Лапина М.А.* Указ. соч.

¹⁰ Правовое обеспечение промышленности: науч.-практ. пособие / О.А. Акоюн [и др.]; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2010. С. 118-119.

¹¹ О техническом регулировании : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ : [ред. от 28 июля 2012] // СЗ РФ. 2002. 30 дек. (№ 52 (ч. 1)). Ст. 5140.

¹² О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ : [ред. от 28 дек. 2010 г.]. Ст. 32.

¹³ Там же. Ст. 24.

¹⁴ Там же. Ст. 23.

¹⁵ Там же. Ст. 25.

¹⁶ Там же. Ст. 26.

¹⁷ СЗ РФ. 2012. 25 июня (№ 26). Ст. 3526.

¹⁸ Утверждено Постановлением Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 (ред. от 19 июня 2012 г.).

¹⁹ “Зарегистрировано в Минюсте России 6 сентября 2012 г. № 25398

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ
И БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА
ГЛАВНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ САНИТАРНЫЙ
ВРАЧ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 17 августа 2012 г. № 48
ОБ УСТАНОВЛЕНИИ РАЗМЕРА САНИТАРНО-ЗАЩИТНОЙ ЗОНЫ ИМУЩЕСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА ООО “ТИХВИНСКИЙ ФЕРРОСПЛАВНЫЙ ЗАВОД” НА ТЕРРИТОРИИ Г. ТИХВИН ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Я, Главный государственный санитарный врач Российской Федерации Г.Г. Онищенко, рассмотрев материалы по вопросу об установлении размера санитарно-защитной зоны имущественного комплекса ООО “Тихвинский ферросплавный завод” (ООО “ТФЗ”) на территории г. Тихвин Ленинградской области, и в целях предотвращения угрозы возникновения массовых инфекционных заболеваний (отравлений), на основа-

нии статьи 51 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” и в соответствии с п. 4.2 и 4.5 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 “Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов”... постановляю:

1. Установить для имущественного комплекса ООО “Тихвинский ферросплавный завод” на территории г. Тихвин Ленинградской области санитарно-защитную зону - 1000 м от границы промышленной площадки во всех направлениях.

2. Руководителю Управления Роспотребнадзора по Ленинградской области С.А. Горбаневу обеспечить контроль за соблюдением размера санитарно-защитной зоны имущественного комплекса ООО “Тихвинский ферросплавный завод” на территории г. Тихвин Ленинградской области.

3. Заместителю Главного государственного санитарного врача Российской Федерации И.В. Брагиной довести настоящее постановление до сведения заинтересованных лиц.

4. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на заместителя Главного государственного санитарного врача Российской Федерации И.В. Брагину Г.Г. ОНИЩЕНКО”.

²⁰ См., к примеру: *Бошно С.В.* Современное развитие теории и практики кодифицированных актов // Современное право. 2003. № 12. С. 12; 2004. № 1.

²¹ *Бошно С.В., Пытикова Т.А.* Приказ: нормативный или правоприменительный акт? // Юрист. 2005. № 10.

²² О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 : [ред. от 25 авг. 2012 г.] (вместе с “Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций”, “Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг”, “Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг”).

²³ О концепции административной реформы в РФ на 2006-2010 годы : распоряжение Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. № 1789-р.

²⁴ О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) : постановление Правительства РФ от 24 окт. 2011 г. № 861 : [ред. от 28 нояб. 2011 г.] (вместе с Положением о федеральной государственной информационной системе “Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)”, Правилами ведения федеральной государственной информационной системы “Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)”,

Положением о федеральной государственной информационной системе “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)”, Требованиями к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций) // СЗ РФ. 2011. 31 окт. (№ 44). Ст. 6274.

²⁵ Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 : [ред. от 26 мая 2009 г.] : [зарегистрировано в Минюсте РФ 14 мая 2007 г. № 9449] // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. 4 июня (№ 23).

²⁶ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. № 1009 : [ред. от 25 июня 2012 г.] // СЗ РФ. 1997. 18 авг. (№ 33). Ст. 3895.

²⁷ В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа также опубликован не был (доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”).

²⁸ В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа также опубликован не был (доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”).

²⁹ Документ опубликован не был (доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”).

³⁰ Для справки: согласно действующему Указу Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 : [ред. от 25 июня 2012 г.] “О структуре федеральных органов исполнительной власти” руководство деятельностью Ростехнадзора напрямую осуществляет Правительство Российской Федерации.

³¹ См.: О Порядке подготовки нормативных правовых актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и их государственной регистрации : приказ Ростехнадзора от 24 дек. 2009 г. № 1053. Документ опубликован не был (доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”).

³² Михеева И.В. Российское правотворчество: традиционные акценты истории // Журн. рос. права. 2010. № 10.

³³ О Рекомендациях по подготовке и оформлению проектов федеральных законов : письмо Минюста России от 23 февр. 2000 г. № 1187-ЭР. Документ опубликован не был (доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”).

Поступила в редакцию 02.07.2012 г.