

УДК 342.924

DOI: 10.34670/AR.2022.76.14.051

Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Артамонов Алексей Николаевич

Кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин,
Брянский государственный университет
имени академика И.Г. Петровского,
241036, Российской Федерации, Брянск, ул. Бежицкая, 14;
e-mail: alexeiartamonow@yandex.ru

Иванин Александр Александрович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
Брянский государственный университет
имени академика И.Г. Петровского,
241036, Российской Федерации, Брянск, ул. Бежицкая, 14;
e-mail: ivanin.aleck@yandex.ru

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена местом и ролью нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении государственного управления. Предметом работы выступает законодательство субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах. Целью является анализ состояния системы нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для достижения указанной цели использовались как общетеоретические, так и специальные методы познания, среди которых особая роль была отведена методу правовой статистики. Научная новизна статьи заключается в классификации и выделении нескольких моделей построения системы нормативных правовых актов субъектов исполнительной власти. Авторы приходят к выводу о перманентном повышении нормотворческой активности органов исполнительной власти при использовании крайне ограниченного перечня форм нормативных актов и неправомерном увлечении правовыми актами неопределенной юридической природы.

Для цитирования в научных исследованиях

Артамонов А.Н. Иванин А.А. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 1А. С. 440-447. DOI: 10.34670/AR.2022.76.14.051

Ключевые слова

Законодательство, субъект Российской Федерации, органы исполнительной власти, нормативный правовой акт, классификация, форма.

Введение

Состояние государственного управления в субъектах Российской Федерации напрямую зависит от эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, которые реализуют свои полномочия, оформляя их в виде разнообразных правовых актов. В силу того, что закон о нормативных правовых актах до сих пор не принят, а федеральный закон от 06.10.1999г. № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также недавно принятый федеральный закон от 21.12.2021г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации органов публичной власти в субъектах Российской Федерации» фактически не регламентируют подзаконное нормотворчество органов исполнительной власти, субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют правовое регулирование данной сферы. Специальные законы, посвященные региональному нормотворчеству, приняты и действуют сейчас в 52 субъектах Российской Федерации. Еще в 33 субъектах эти вопросы урегулированы на подзаконном уровне.

Основная часть

Проведенный анализ регионального законодательства позволил нам выявить три модели построения системы нормативных правовых актов субъектов исполнительной власти в зависимости от их форм. В каждую из них включаются акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а так же акты иных органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В 37 субъектах (Воронежская область, Нижегородская область и др.), которые относятся к первой модели, конфигурация подзаконных нормативных правовых актов выглядит следующим образом: высшее должностное лицо издает указы, высший орган исполнительной власти принимает постановления, иные органы исполнительной власти издают приказы. Еще в 32 субъектах (Вологодская область, Новосибирская область и др.) – это вторая модель, высшее должностное лицо издает не указы, а постановления, высший орган исполнительной власти принимает постановления, иные органы исполнительной власти издают приказы.

В оставшихся субъектах, составивших третью модель, высшее должностное лицо издает указы либо постановления, высший орган исполнительной власти принимает постановления, а вот остальные органы государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе издавать (принимать) нормативные правовые акты не только в форме приказов, но и в иных формах. Так, например, в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Кабардино-Балкарской Республики» нормативные правовые акты республиканских органов исполнительной власти издаются в виде приказов, правил, положений и инструкций [закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 № 52-РЗ, ст. 14].

Для более детального анализа обратимся к законодательству Республики Карелия, Вологодской и Брянской областей. Формы подзаконных правовых актов Брянской области позволяет нам отнести ее к первой модели, так как в соответствии с региональным законом «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» губернатор области издает указы, правительство области принимает постановления, а иные органы исполнительной власти

(департаменты, управления, инспекции) издают приказы [закон Брянской области от 03.11.1997 № 28-З]. Напротив, законодательство Вологодской области о нормативных правовых актах соответствует второй модели, где губернатор области издает нормативные правовые акты в форме постановления, высший орган исполнительной власти принимает нормативные правовые акты так же в форме постановления, а иные органы исполнительной государственной власти области издают нормативные правовые акты в форме приказов [закон Вологодской области от 05.07.2012 № 2806-ОЗ]. Третью модель представляет система подзаконных нормативных правовых актов Республики Карелия. Согласно статье 4 Закона «О нормативных правовых актах Республики Карелия» властные предписания органов исполнительной власти (министерств, управлений, государственных комитетов) могут выражаться в форме нормативных постановлений, положений, приказов, правил, инструкций [закон Республики Карелия от 04.07.2012 № 1619-ЗРК].

Обратимся к статистическим данным, полученным с официального интернет - портала правовой информации pravo.gov.ru за последний три года и рассмотрим количественные показатели нормативных правовых актов органов исполнительной власти трех вышеназванных субъектов Федерации. Мы намеренно оставляем без внимания указы (постановления) высшего должностного лица субъекта, так как многие из них де-факто носят индивидуальный характер - о присвоении почетных званий и наград, назначении руководителей, утверждении персонального состава совещательных, консультационных и координационных органов. Общее количество нормативных правовых актов, принятых (изданных) всеми органами государственной исполнительной власти Вологодской области в 2018 г. - 2294, в 2019 г. - 2819, в 2020 г. - 2980. Из них постановлений Правительства области за 2018 г. - 899, за 2019 г. - 1027, за 2020 г. - 1275. Общее количество нормативных правовых актов, принятых (изданных) всеми органами государственной исполнительной власти Республики Карелия в 2018 г. - 1357, в 2019 г. - 1554, в 2020 г. - 1788. Из них постановлений Правительства Республики за 2018 г. - 491, за 2019 г. - 509, за 2020 г. - 651. Общее количество нормативных правовых актов, принятых (изданных) всеми органами государственной исполнительной власти Брянской области в 2018 г. - 1637, в 2019 г. - 1626, в 2020 г. - 1766. Правительством области в 2018 г. было принято 793 постановления, в 2019 г. - 797, а в 2020 г. - 806. Следует так же отметить, что данные официального интернет - портала правовой информации pravo.gov.ru могут не в полной мере отражать состояние нормативно-правовой базы того или иного субъекта Российской Федерации. Так, в частности, в разделе, посвященном Брянской области, отсутствуют нормативные правовые акты ряда действующих органов исполнительной власти области - Департамента культуры, Управления мировой юстиции, Управления физической культуры и спорта.

Как можно видеть, статистические данные показывают ежегодный рост количественных показателей. В общем объеме нормативной массы, независимо от региона и с большим отрывом лидируют нормативные правовые акты органов, осуществляющих правовое регулирование тарифно-ценовой политики. Так, Государственный комитет по ценам и тарифам Республики Карелия в 2020 году принял 206 постановлений, Управление государственного регулирования тарифов Брянской области в 2020 году издало 378 приказов, а Департамент топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области - 766, что, между прочим, составляет 45 % всех подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти области. Традиционно активны в нормотворческой сфере органы,

осуществляющие государственное управление имуществом, природопользованием, топливно-энергетическим комплексом. Реже всего используют нормотворческие полномочия органы, осуществляющие специальные функции – жилищные, строительные и иные инспекции, а так же органы регистрации записей гражданского состояния, по делам архивов, ветеринарии, физкультуры и спорта.

Как уже отмечалось, в большинстве субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты в форме приказа, хотя в юридической литературе и существует мнение о правоприменительном характере данной формы [Бошно, 2005, 10-13]. Под приказом в правовой доктрине чаще всего понимается нормативный правовой акт, издаваемый единолично руководителем органа исполнительной власти. Согласно статье 9 Закона «О нормативных правовых актах Воронежской области» это нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера по общим и специальным вопросам компетенции исполнительных органов государственной власти Воронежской области, издаваемый руководителем соответствующего исполнительного органа государственной власти Воронежской области [закон Воронежской области от 01.02.2005 № 11-з].

Приказы в субъектах Российской Федерации издаются безотносительно организационно-правовой формы органа исполнительной власти. Региональные министерства, департаменты, управления, инспекции и даже комитеты - все они издают приказы. При этом в нормотворческой практике приказы в «чистом» виде, которые непосредственно содержат общеобязательные правила поведения, встречаются достаточно редко. Гораздо чаще приказами утверждаются иные разновидности правовых актов. Так, например, среди 49 приказов Департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области, изданных в 2020 году, только один непосредственно содержит правовые предписания, остальными же утверждаются (отменяются, вносятся изменения) разного рода положения, порядки, перечни, формы, административные регламенты. В подобных приказах содержание правовых предписаний как правило не излагается, но они придают первоначальное правовое значение нормам, содержащимся в утверждаемом акте. Тем не менее, приказ не является актом однократного действия, а представляет собой нормативный правовой акт и продолжает действовать до тех пор, пока действует утверждаемый акт, содержащий правовые нормы. Даже в тех субъектах Российской Федерации, где законодательно закреплён широкий перечень форм нормативных правовых актов, приказы невероятно популярны среди субъектов исполнительной власти. В той же Карелии приказы издаются всеми органами исполнительной власти за исключением одного - Государственного комитета по ценам и тарифам, который принимает постановления. Несмотря на то, что в республике на законодательном уровне разрешено издавать положения, правила, инструкции в качестве самостоятельных нормативных правовых актов, все они на практике утверждаются приказами.

Подобная практика характерна не только для региональных органов исполнительной власти. Точно такая же ситуация сложилась и на федеральном уровне. «Несмотря на многообразие правовых актов федеральных органов исполнительной власти, на практике используются лишь отдельные их виды, в основном приказ. Намного реже федеральными органами исполнительной власти издаются распоряжения. Такие виды правовых актов, как положения, правила и инструкции самостоятельно в правотворчестве почти не встречаются. Постановления федеральных органов исполнительной власти практически не издаются», -

констатирует в своей докторской диссертации В.П. Уманская [Уманская, 2014, 20]. Профессор А.Ф. Ноздрачев, разделяя все виды актов федеральных органов исполнительной власти на три группы – приказы, инструкции и распоряжения, так же отмечает подавляющее преобладание приказной формы в нормотворчестве федеральных министерств и ведомств [Ноздрачев, 2014, 17-18].

Основной особенностью приказной формы в сфере государственного управления, делающей ее применение особенно популярной среди руководителей всех уровней, является ее универсальность. Несмотря на декларируемый нормативный характер, достаточно часто приказы органов исполнительной власти бывают не только нормативными, но и индивидуальными, а так же смешанными, то есть могут содержать в себе как нормативные, так и индивидуальные правовые предписания. Иллюстрацией может служить статья 11 Закон Тамбовской области от 23 июня 2006 г. № 51-З «О правовых актах Тамбовской области», согласно которой правовые акты органов исполнительной власти области по вопросам, отнесенным к их компетенции Уставом (Основным законом) Тамбовской области и иными нормативными правовыми актами области, издаются руководителями соответствующих органов в форме приказов [закон Тамбовской области от 23.06.2006 № 51-З]. Иными словами, приказами можно оформлять не только решения нормативного характера, но и решения по оперативным, организационным, и кадровым и иным текущим вопросам.

Что же касается постановлений органов исполнительной власти субъектов, то они, за исключением постановлений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ни чем не отличаются от приказов. Их реквизиты, структура, рубрикация, конструкции правовых предписаний идентичны приказам. Как и приказы, они издаются в единоличном порядке независимо от организационно-правовой формы субъекта подзаконного нормотворчества, что, безусловно, противоречит самой природе постановления не охранительного, а регулятивного вида как некое коллективного решения. Данная особенность – коллегиальность, нашла свое отражение в единственном региональном законе - «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия», где под постановлением понимается нормативный правовой акт, принимаемый органом исполнительной власти, действующим на основе коллегиальности [закон Республики Ингушетия от 07.12.1999 № 29-РЗ, ст.12]. Тем не менее, даже в этом субъекте все региональные органы исполнительной власти, включая республиканские комитеты, которые по смыслу своей организационно-правовой формы должны принимать постановления, издаются приказы.

Анализ официального интернет - портала правовой информации pravo.gov.ru показывает, что на сегодняшний день приказы и постановления являются единственными формами нормативных правовых актов, которые используются органами исполнительной власти субъектов. Исключение составляет Кировская область, где органы исполнительной власти в соответствии с областным законом издаются нормативные правовые акты в форме распоряжений или решений [закон Кировской области от 14.10.2013 № 325-ЗО, ст.2]. Иные традиционные формы подзаконного нормотворчества – инструкции, положения, правила широко применяются в управленческой практике только в качестве утверждаемых правовых актов. Проблема заключается в том, что субъекты правотворчества ни чем не ограничены в своем выборе, так как региональным законодательством, за редким исключением, формы утверждаемых актов не установлены. Отсюда в субъектах Российской Федерации наряду с традиционными правилами, инструкциями и положениями появляются разнообразные порядки, перечни, регламенты,

требования, указания, стандарты и иные разновидности утверждаемых правовых актов.

Сложившаяся ситуация в выборе формы может приводить к негативным последствиям, когда, например, идентичные по содержанию акты могут быть облечены в разную форму и наоборот, или когда форма акта не соответствует его содержанию. Во многих субъектах Российской Федерации к нормативным актам стали относить даже такие формы, которые не должны содержать каких либо властных нормативно-правовых предписаний. Это так называемые программные акты, а так же акты доктринального и методического характера - концепции, программы, планы, политики, методики, стратегии. Само по себе существование документов такого рода в государственно-управленческой практике вполне обосновано и необходимо. Однако, как справедливо констатируют в своей работе А.В. Малько и Я.В. Гайворонская, «эти акты не имеют устоявшейся формы принятия, а их правовая природа, юридическая сила и степень обязательности не определены» [Малько, 2018, 17]. Складывающаяся практика, по которой ненормативные по своему характеру юридические документы утверждаются указами, приказами или постановлениями, обретая тем самым нормативный статус, является недопустимым нарушением правил юридической техники и негативно влияет на правовую культуру в целом.

Заключение

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что нормотворческая активность региональных органов исполнительной власти ежегодно повышается при доминирующей роли в этом процессе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Несмотря на возможность выбора, форма нормативного приказа является по сути единственной, которую используют органы исполнительной власти независимо от их организационно-правового статуса в качестве утверждающего акта. Кроме того, в качестве утверждаемых широкое распространение получили ненормативные акты и акты неопределенной правовой природы, автоматически приобретаая при этом статус нормативных. Подобные явления не только снижают эффективность деятельности органов исполнительной власти, создавая недопонимание у исполнителей, но и создают проблемы с их оспариванием, так как производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов существенно отличается от производства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов. Полагаем, что только принятие федерального закона о нормативных правовых актах сможет устранить имеющиеся проблемы в региональной практике подзаконного нормотворчества, повысить культуру юридической техники и правовую культуру государственного управления в целом.

Библиография

1. О нормативных правовых Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 № 52-РЗ (в ред. от 05.06.2018) // Кабардино-Балкарская Правда. – 09.08.2002. – № 155-156.
2. О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области: закон Брянской области от 03.11.1997 № 28-3 (в ред. от 30.03.2020) // Брянский рабочий. – 02.12.1997. – № 233.
3. О нормативных правовых актах Вологодской области: закон Вологодской области от 05.07.2012 № 2806-ОЗ (в ред. от 28.10.2015) // Красный Север. – 10.07.2012. – № 125.
4. О нормативных правовых актах Республики Карелия: закон Республики Карелия от 04.07.2012 № 1619-ЗРК (в ред. от 22.07.2019) // Карелия. – 12.07.2012. – № 50.
5. Бошно, С. В. Приказ: нормативный или правоприменительный акт? / С.В. Бошно, Т.А. Пытикова // Юрист. – 2005. – № 10. – С. 10-13.

6. О нормативных правовых актах Воронежской области: закон Воронежской области от 01.02.2005 № 11-з (в ред. от 01.06.2016) // Газета «Коммуна». – 05.04.1995. – № 63.
7. Уманская, В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: дис. ...докт. юрид. наук. / В. П. Уманская – Москва, 2014.
8. Ноздрачев, А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2014. – № 10. – С. 7-47.
9. О правовых актах Тамбовской области: закон Тамбовской области от 23.06.2006 № 51-3 (в ред. от 30.04. 2021) // Тамбовская жизнь. – 07.07.2006. – № 162-163.
10. О нормативных правовых актах Республики Ингушетия: закон Республики Ингушетия от 07.12.1999 № 29-РЗ (в ред. от 13.12.2020) // Ингушетия. – 12.01.2000. – №1.
11. О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области: закон Кировской области от 14.10.2013 № 325-ЗО (в ред. от 31.07. 2014) // Вести. – Киров. – 22.10.2013. – № 9.
12. Малько, А. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики / А. В. Малько, Я. В. Гайворонская // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 1. – С. 4-25.

Normative legal acts of the executive authorities of the territorial entities of the Russian Federation

Aleksei N. Artamonov

PhD in Law, associate Professor,
Head of chair of Public Legal disciplines,
Bryansk State Academician I.G. Petrovski University,
241036, 14 Bezhitskaya str., Bryansk, Russian Federation;
e-mail: alexeiartamonow@yandex.ru

Aleksandr A. Ivanin

PhD in Law,
Associate Professor,
Department of Public Legal Disciplines,
Bryansk State Academician I.G. Petrovski University,
241036, 14 Bezhitskaya str., Bryansk, Russian Federation;
e-mail: ivanin.aleck@yandex.ru

Abstract

Thematic justification is arisen by the place and role of the normative legal acts of the executive authorities of the territorial entities of the Russian Federation on exercising state administration. The topic of the work is the legislation of the territorial entities of the Russian Federation about the normative legal acts. The objective is to analyze a system condition of the normative legal acts. To achieve this goal both general-purpose and special cognition methods were used, among which a special role was paid to the method of legal statistics. Scientific novelty of the article results in the classification and results in the classification and giving accent to some models of building a system of the normative legal acts. The author comes to the conclusion of permanent increase of normative activity of the executive bodies by using a too limited list of the forms of the normative legal acts and unlawful abuse of the legal acts of uncertain legal nature.

For citation

Artamonov A.N., Ivanin A.A. (2022) Normativnye pravovye akty organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Normative legal acts of the executive authorities of the territorial entities of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (1A), pp. 440-447. DOI: 10.34670/AR.2022.76.14.051

Keywords

Legislation, a territorial entity of the Russian Federation, executive bodies, a normative legal act, classification, form.

References

1. On the normative legal acts of the Kabardino-Balkar Republic: the law of the Kabardino-Balkar Republic of 03.08.2002 No. 52-RZ (as amended. from 05.06.2018) // Kabardino-Balkarskaya Pravda. – 09.08.2002. – № 155-156.
2. About laws and other regulatory legal acts of the Bryansk region: the law of the Bryansk region of 03.11.1997 No. 28-Z (as amended. from 30.03.2020) // Bryansk worker. – 02.12.1997. – № 233.
3. On regulatory legal acts of the Vologda Region: the Law of the Vologda Region of 05.07.2012 No. 2806-OZ (as amended. from 28.10.2015) // Red North. – 10.07.2012. – № 125.
4. On regulatory legal acts of the Republic of Karelia: Law of the Republic of Karelia No. 1619-ZRK dated 04.07.2012 (as amended. from 22.07.2019) // Karelia. – 12.07.2012. – № 50.
5. Boshno, S. V. Order: regulatory or law enforcement act? / S. V. Boshno, T.A. Pytikova // Lawyer. – 2005. – No. 10. – p. 10-13.
6. On regulatory legal acts of the Voronezh Region: Law of the Voronezh Region No. 11-z of 01.02.2005 (as amended. from 01.06.2016) // Newspaper "Commune". – 05.04.1995. – № 63.
7. Umanskaya, V. P. System of legal acts of executive authorities: theoretical and applied aspects: dis. ... doct. jurid. nauk. / V. P. Umanskaya. – M., 2014.
8. Nozdrachev, A. F. Modern law-making activity of federal executive authorities: analysis of practice, assessment of legal rms, proposals and recommendations / A. F. Nozdrachev // Legislation and Economics. – 2014. – No. 10. – p. 7-47.
9. About legal acts of the Tambov region: the law of the Tambov region of 23.06.2006 No. 51-Z (as amended. from 30.04.2021) // Tambov life. – 07.07.2006. – № 162-163.
10. On regulatory legal acts of the Republic of Ingushetia: Law of the Republic of Ingushetia No. 29-RZ of 07.12.1999 (as amended. from 13.12.2020) // Ingushetia. – 12.01.2000. – №1.
11. On regulatory legal acts of state authorities of the Kirov Region: Law of the Kirov Region No. 325-ZO of 14.10.2013 (as amended. from 31.07.2014) // Lead. Kirov. – 22.10.2013. – № 9.
12. Malko, A.V. Doctrinal acts as the main tool of legal policy / A.V. Malko, Ya. V. Gaivoronskaya // Right. Journal of the Higher School of Economics. – 2018. – No. 1. – p. 4-25.