

К вопросу о нормотворчестве органов исполнительной власти Российской Федерации

А.А.Сиволобова

Северо-Западная академия государственной службы

Право
и
безопасность

Ключевые слова: нормотворчество, орган исполнительной власти, технология, законодательство

Адрес для корреспонденции: anastasia_s83@mail.ru

Развитие демократических процессов в России, начиная с 1993 г., ознаменованного принятием Конституции РФ, и постепенное изменение законодательства послужили толчком к развитию нормотворчества. Тем не менее в современной научной правовой литературе не уделяется должного внимания вопросам организации и осуществления нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации, механизму его осуществления, что вызывает трудности как в его законодательном регулировании, так и в практическом применении.

В настоящее время существует острая потребность решить данный вопрос в законодательстве и практике органов исполнительной власти. Некоторые шаги для достижения этой цели уже предприняты. В частности, в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» [1] введена отдельная статья, посвященная актам Правительства (ст. 23); в Минюсте РФ разработаны «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [2]. Среди «правовых форм» административного права выделяется нормотворчество, причем под ним подразумевается издание нормативных правовых актов (НПА), состоящее из «сложной системы действий» [3], в учебные программы вводится курс об административном нормотворчестве [4].

Что касается теоретической базы, то последняя крупная работа, связанная с данной тематикой, принадлежащая профессору,

доктору юридических наук Б.В.Дрейшеву, который рассматривал вопросы теории и практики подготовки и принятия НПА органами советского государственного управления, была выпущена в 1977 г. [5]. Законодательство с тех пор претерпело массу изменений, и сейчас как никогда, в силу изменения российского законодательства, переустройства и реформирования органов исполнительной власти, следует уделить пристальное внимание данному вопросу.

Процесс создания НПА органов исполнительной власти должен быть четко регламентирован в правовом плане и основан на строжайшем соблюдении требований законности. В этих целях необходимо разработать единую теорию нормотворчества, отвечающую запросам современной теории и практики, правовым, социальным, техническим, экономическим требованиям современного периода, которая позволит осуществлять нормотворчество органов исполнительной власти на научной основе, обеспечит повышение эффективности правовых норм, поможет в разработке предложений и рекомендаций для органов как исполнительной, так и законодательной власти.

Теория нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации должна выполнить и методологическую функцию в отношении исследований нормотворческой деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, вооружив теоретиков и практиков соответствующим инструментарием, понятийным аппаратом, который пока

отсутствует в должной форме. В юридической литературе уже не раз отмечалось, что проблема правового установления процессуального порядка совершения управленческих действий и принятия государственно-властных решений является сегодня в России одной из наиболее насущных [6,7].

Нормотворчество, являясь одним из важнейших направлений деятельности государства, является специфической, требующей особых знаний и умений деятельностью, выраженной в процессе издания (принятия), отмены или изменения НПА. По результатам нормотворческой деятельности — НПА — судят о государстве в целом, степени его демократичности, цивилизованности и культуры, развитии правовой базы.

Но что же собственно такое «нормотворчество»? Обратимся к этимологии термина, включающего в себя две части: «норма» и «творчество». Первая определяет направленность этого вида деятельности. Законодатель, создавая норму права, подразумевает ее полную и точную реализацию и, в определенных случаях, побуждает органы исполнительной власти к созданию подзаконных правовых норм, обеспечивающих выполнение этой задачи. Данная цель и определяет содержание нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. Вторая часть термина — «творчество», толкуется как деятельность, направленная на создание новых по замыслу культурных и материальных ценностей [8]. Но может ли деятельность государственного органа носить творческий характер? Однозначно на этот вопрос ответить нельзя. Органы исполнительной власти, создавая НПА, действуют в «правовом поле» и реализуют, прежде всего, не собственную, а волю, выраженную законодателем. Их деятельность строго регламентирована и осуществляется, в первую очередь, для обеспечения реализации первичной воли законодателей. Но не стоит забывать, что органы исполнительной власти вправе принимать НПА и без «указания» законодательных органов. С другой

стороны, согласно указанному определению, создание чего-либо нового, а в данном случае НПА, уже подразумевает под собой творческую работу. В этой связи нормотворческая деятельность представляется творческим процессом, охватывающим познавательные, содержательные, процессуальные и технико-юридические аспекты.

Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти представляет собой, по мнению автора, технологический процесс, т.е. для разработки и принятия НПА органами исполнительной власти Российской Федерации должна быть выработана определенная система совершаемых действий. Таким образом, последовательность стадий нормотворческой деятельности, основанную на определенных способах, методах и средствах их реализации, можно назвать «технологией» нормотворчества.

Технологию нормотворчества можно определить как последовательность действий, порядок их реализации, совершаемых органами исполнительной власти, обладающими соответствующей компетенцией, направленных на правовое регулирование общественных отношений путем создания, изменения или отмены НПА или его части. На основе предложенного термина, нормотворческий процесс органов исполнительной власти Российской Федерации, в свою очередь, можно представить как совокупность взаимосвязанных и реализуемых в строго определенной последовательности действий, обеспечивающих формирование и установление на основе и во исполнение законов государственной воли, выраженной в принятии НПА.

Технология, прежде всего, должна предусматривать назначение и содержание НПА, круг участников его создания, последовательность совершаемых действий, что должно обеспечивать гарантии законности и соответствие требованиям, предъявляемым к НПА органами исполнительной власти Российской Федерации. Технология нормотворчества играет организующую роль, призвана упорядочить и систематизировать и в некотором роде планировать работу органов исполнительной власти Российской Федерации.

Организованное не лучшим образом планирование федеральной нормотворческой деятельности органов исполнительной власти приводит к тому, что федеральные НПА часто издаются и отменяются бессистемно, казуистично и поспешно [13-15], в субъектах РФ органы исполнительной власти сталкиваются при этом с пробле-

На творчество в процессе создания правовых норм обращал внимание А.Нашиц: «...правотворчество необходимо для жизни и деятельности людей, — это почётная, но трудная задача, ибо даже самых лучших побуждений недостаточно для того, чтобы создать творение, которое адекватно и в нужный момент отражало бы жизнь во всей её сложности и со свойственными ей тенденциями развития, в котором общество могло бы без труда узнать себя и увидеть недеформированное отражение своего реального бытия, своих стремлений и чаяний». Исходя из этого, логично было бы ввести и понятие **технологии нормотворчества** [9].

мами при планировании и издании своих нормативных актов. Кроме того, многие издаваемые федеральные НПА не содержат механизмов реализации: устанавливают безадресные правовые предписания, закрепляют то слишком большое, то малое количество ссылок, не описывают подробно поведение субъектов права. Наделяя органы исполнительной власти субъектов РФ полномочиями по нормативно-правовому регулированию определенных отношений, федеральные нормативные акты зачастую не устанавливают сроков, в течение которых должен быть подготовлен и издан НПА органа исполнительной власти субъекта РФ. Как следствие, органами исполнительной власти субъектов РФ порой игнорируются поручения федерального законодателя, что приводит к нарушению законности, целостности и органичности федерального и регионального правового пространства [16].

В нашей стране уже давно назрела необходимость принятия федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который обеспечит определенность в нормотворческой деятельности всех уровней, и нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации, в частности. Сейчас существуют отдельные НПА, которые лишь отчасти регулируют рассматриваемый вопрос:

- ▶ Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- ▶ Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;
- ▶ Постановление Правительства РФ «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»;
- ▶ Постановление Правительства РФ «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» и др.

Данные акты не систематизированы и не отражают должным образом всех стадий, принципов, видов и терминологии в сфере нормотворчества. Тем самым, целесообразно разработать единый федеральный законодательный акт, который бы объединил существующие правила нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации, рассеянные по различным

НПА, восполнил пробелы законодательства, вобрав в себя положительные аспекты советского и зарубежного опыта.

В Федеральном законе «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» в первую очередь следует обратить внимание на определение понятия нормотворчества и с ним связанных, введя единый терминологический словарь российского законодательства в сфере нормотворческой деятельности, урегулировать классификацию НПА органов исполнительной власти Российской Федерации с их полными характеристиками и иерархией. Целесообразно определить правила юридической техники для НПА органов исполнительной власти Российской Федерации, четко урегулировать экспертизу проектов НПА, установить общие правила, обеспечивающие законность, гласность подготовки и их издания, порядок разрешения коллизий, технологию нормотворчества. Более частные вопросы могут решаться самими нормотворческими органами на основе и во исполнение данного федерального закона.

Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» уже был разработан и принят в первом чтении Государственной Думой РФ в 1996 году [17], но не был одобрен Президентом РФ, который отметил, что законопроект по многим позициям не соответствует Конституции РФ. Большинство статей носит отсылочный характер, в них не содержится новых правовых предписаний. Другими словами, законопроект требовал существенных доработок. И в итоге, 12.05.2004 закон во втором чтении был отклонен Государственной Думой. В нынешних условиях создание такого законодательного акта станет инструментом и основой современной правовой системы.

В юридической литературе можно встретить понятие **технологии издания нормативного акта**. Б.В.Дрейшев отмечал по этому поводу следующее: «В правотворческом процессе материальные и процессуальные отношения слиты воедино, неразрывны и находятся в движении, определяемом «технологией» издания нормативного акта» [10].

В юридических словарях определение термина «технология» отсутствует. Обратимся к экономическим словарям. Технология (греч. *techne* — искусство, мастерство; *logos* — слово, понятие, учение) — способ преобразования вещества, энергии, информации в процессе изготовления продукции, выполнения работ [11]. Технология включает методы обработки материалов, сборки готовых изделий, режим работы, последовательность операций и процедур. Совокупность технологических операций образует технологический процесс. Согласно словарю В.Г.Золотогорова, технология управленческих решений — это система действий, связанных с принятием управленческих решений [12].

Когда речь идет о нормотворчестве, то следует ясно осознавать, что воля государства в нормотворчестве не может и не должна противопоставляться объективным социальным основам, должна их «вскрывать» и «переводить» на язык норм права, т.е. преобразовывать субъективное социальное право в объективное государственное. Смысл и значение нормотворчества состоят в том, чтобы избрать такой вариант юридической регламентации, который бы в наиболее полной мере отвечал интересам, целям и задачам государства, способствовал

Целесообразно разработать единый федеральный законодательный акт, который бы объединил существующие правила нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации

положительному развитию общества. Важная роль в определении времени принятия, содержания и формы правового решения принадлежит правовой науке. Именно наука обладает научно-познавательным инструментарием, который позволяет выявлять проблемы общественного развития и юридические средства их решения. Этим обосновывается вывод о том, что НПА органов исполнительной власти должны создаваться на научной основе. Научные сотрудники должны принимать участие не только в разработке проектов НПА, но и иметь доступ к «предварительной информации» с целью выявления необходимости регулирования тех или иных общественных отношений, поиска возможных вариантов регулирования.

На результативности государственного управления также негативно сказывается недостаточное внимание органов исполнительной власти к прогнозированию и планированию нормотворчества, научной экспертизе проектов НПА, оценке эффективности их действия. Этому способствует недостаточность специальной нормативной регламентации как на федеральном, так и на региональном уровне. Кроме того, эффективность и результативность НПА в большой мере зависят от того, насколько точны и ясны юридические формулировки, насколько они находятся в логической связи и последовательности, насколько юридические понятия и термины применяются единообразно. Это относится к правилам и приемам юридической техники, которые используются в ходе подготовки НПА.

Разделяя обеспокоенность ученых, которые в течение ряда последних десятилетий требуют чистоты языка нормотворчества, его оптимизации и единства, представляется логичным поддержать их высказывание о том, что с отсутствием единства правовой терминологии, избыточностью юридической информации необходимо решительно бороться [18]. Как пример «чистоты» и «доступности» русского языка можно привести Постановление Правительства РФ от 08.02.1999 «О порядке неприменения (!) штрафных санкций к кредитным организациям за задержку проведения платежей в бюджет и во внебюджетные фонды» [19]. Как подчеркивает В.Д.Сорокин, следуя такому стилю, можно, вероятно, принять акт, регулирующий порядок неперехода (!) улицы по запрещенному сигналу светофора [7].

Обращает на себя внимание проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», подготовленный специалистами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ [20]. В данном проекте правилам законодательной техники посвящена целая глава, включающая 10 статей. Однако приведенные в ней правила нуждаются в уточнениях и дополнениях, поскольку содержат в себе ответы далеко не на все вопросы, которые возникают в ходе принятия и разработки НПА. Правила законодательной техники, содержащиеся в проекте закона, касаются не только федеральных законов, а распространяют свое действие и на иные НПА.

Тем самым, на сегодняшний день процедура принятия НПА федеральными органами исполнительной власти как инструмента реализации норм законов, средства их развития, конкретизации и собственного нормотворчества органов исполнительной власти требует совершенствования. В практике нормотворчества должна обеспечиваться внутренняя согласованность действующих НПА, составляющих единую систему правового регулирования общественных отношений.

Принятие на уровне Российской Федерации федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» и закрепление в нем всего процесса нормотворчества органов исполнительной власти позволит внести стабильность, порядок и необходимую устойчивость в работу органов власти, даст ориентиры оформления, подготовки, опубликования, регистрации НПА, юридической техники, позволит упорядочить систему действующих НПА. На основе и во



исполнение указанного федерального закона подобный акт следует принять и на уровне субъектов РФ, внося коррективы с учетом особенностей регионов.

1. Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
2. Постановление Правительства РФ от 13.08.1999 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 1997. 21 авг.
3. *Корнев А.П.* Административное право России. М., 1996. С. 156.
4. Учебно-методический комплекс дисциплины «Административно-процессуальное право». Для студентов юридического факультета / Институт международного права и экономики им. А.С.Грибоедова. М., 2009. С. 8-9.
5. *Дрейшев Б.В.* Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977.
6. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Учебник для вузов. М., 2005.
7. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. СПб., 2004.
8. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 1995. С. 780.
9. *Нашиц А.* Правотворчество (теория и законодательная техника). М., 1974. С. 236.
10. *Дрейшев Б.В.* Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л., 1978. С. 65.
11. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш.* Экономика и управление. М., 2005.
12. *Золотогоров В.Г.* Энциклопедический словарь по экономике. Минск, 1997.
13. *Тихомиров Ю.А.* Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994.
14. Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. М., 1995.
15. Законодательная техника: Научно-практическое пособие. М., 2000.
16. *Смирнова А.А.* Обеспечение законности нормативно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2003. № 3. С. 66-74.
17. Постановление Государственной Думы РФ от 11.11.1996 № 778-II ГД «О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 47.
18. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / Под ред. А.С.Пиголкина. М., 2000. С. 284.
19. СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 918.
20. Приложение 1. Федеральный закон о нормативных правовых актах Российской Федерации (проект) // Закон: создание и толкование / Под ред. А.С.Пиголкина. М., 1998. С. 215-241.

To a question about the norm-setting of bodies of executive power of the Russian Federation

A.A. Sivolobova, North-West Academy of Public Administration

The adoption at the level of the Russian Federation the Federal Law "On normative legal acts of the Russian Federation" and consolidation of the entire process of norm-setting of bodies of executive power will bring stability, the order and the necessary stability in the work of government bodies, will give guidelines for design, preparation, publication, registration of normative legal acts, legal technology, will allow to systematize the existing normative legal acts. On the basis and in pursuance of this federal law similar acts should be adopted at the level of subjects of the Russian Federation.

Key Words: norm-setting, the body of the executive power, technology, legislation

Corresponding address: anastasia_s83@mail.ru