

В. П. Уманская*

Полномочия федеральных органов исполнительной власти по изданию правовых актов

В процессе повседневной реализации компетенции федеральных органов исполнительной власти возникает потребность в конкретизации и детализации норм федеральных законов, регулировании отношений, не урегулированных или частично урегулированных законами. Эта задача решается посредством издания многочисленных актов федеральных органов исполнительной власти. Из-за своей отраслевой и функциональной направленности эти правовые акты наиболее многочисленны. «При всем множестве актов управления среди них нет хотя бы двух, которые были бы абсолютно тождественными. Каждый акт имеет свою специфику, выраженную содержанием предписаний и совокупностью элементов его юридической природы, а, следовательно, может рассматриваться как отдельное правовое явление»¹.

Содержание и характер предписаний правовых актов федеральных органов исполнительной власти предопределяются сущностью реализуемых с их помощью функций и полномочий государственных органов.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»² (далее — Указ Президента РФ № 314) определяет, что федеральные министерства выступают в качестве основных органов исполнительной власти, которые вправе издавать нормативные акты. Федеральные службы и федеральные агентства наделяются полномочиями по изданию нормативных правовых актов указами Президента РФ или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Проблема правовых актов федеральных органов исполнительной власти особенно актуальна в связи с изменениями, произошедшими в федеральной структуре. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636³ утвердил современную структуру федеральных органов исполнительной власти, которая включает в себя 79 федеральных органов, 20 из которых являются федеральными министерствами, 37 федеральных служб и 25 федеральных агентств.

Анализ положений федеральных служб и федеральных агентств свидетельствует о том, что многие из них наделены нормотворческими полномочиями.

В частности, следующие федеральные службы обладают полномочиями по нормативно-правовому регулированию: Федеральная служба по техническому и экспортному контролю⁴; Государственная фельдъегерская служба Российской

* Доцент кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

¹ Васильев Р. Ф. Исследование актов государственного управления (необходимость, направления) // Акты управления (вопросы теории) : межвуз. сб. науч. трудов / под ред. Р. Ф. Васильева. Иваново, 1987. С. 9.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

³ См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754.

⁴ См.: Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю : Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1085 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34, ст. 3541.

Федерации¹; Федеральная служба безопасности Российской Федерации²; Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков³; Федеральная служба охраны Российской Федерации⁴; Федеральная служба по финансовому мониторингу⁵; Федеральная антимонопольная служба⁶; Федеральная служба по интеллектуальной собственности⁷; Федеральная миграционная служба⁸; Федеральная служба по оборонному заказу⁹; Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка¹⁰; Федеральная таможенная служба¹¹; Федеральной службе по тарифам¹²; Федеральная служба по финансовым рынкам¹³; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору¹⁴.

Таким образом, 15 из 37 федеральных служб (т. е. 40 %) наделены полномочиями по изданию нормативных правовых актов.

Некоторые федеральные службы в соответствии с положениями о них не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование. Однако отдельными указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ такие

¹ См.: Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации : Указ Президента РФ от 13 августа 2004 г. № 1074 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 33, ст. 3437.

² См.: Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 33, ст. 3254.

³ См.: Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков : Указ Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3234.

⁴ См.: Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации : Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3314.

⁵ См.: Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу: Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25, ст. 3314.

⁶ См.: Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3259.

⁷ См.: О Федеральной службе по интеллектуальной собственности : постановление Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 218 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 14, ст. 1627.

⁸ См.: О вопросах Федеральной миграционной службы : постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4276.

⁹ См.: О Федеральной службе по оборонному заказу : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 604 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3522.

¹⁰ См.: О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка : постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 9, ст. 1119.

¹¹ См.: О Федеральной таможенной службе : постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 32, ст. 3569.

¹² См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 29, ст. 3049.

¹³ См.: О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 29 августа 2011 г. № 717 // Российская газета. 2011. 31 авг.

¹⁴ См.: О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3348.

полномочия в отношении них предусмотрены. Например, в соответствии с п. 7 Положения¹ Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг. Вместе с тем Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля»² установило, что нормативно-правовое регулирование в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов осуществляется Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору в соответствии с ее полномочиями. Этим же Постановлением Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека предоставлены нормотворческие полномочия.

Отдельные положения о федеральных службах помимо простого наделения органов полномочиями по изданию нормативных правовых актов закрепляют за ними функции по выработке государственной политики в соответствующей сфере. Например, такими широкими полномочиями обладают: Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба охраны Российской Федерации; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; Федеральная таможенная служба; Федеральная служба по финансовым рынкам; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Отдельные федеральные агентства также осуществляют функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию: Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по рыболовству; Федеральное космическое агентство; Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ № 314 такие полномочия предусмотрены в отношении федеральных министерств, так как выработка государственной политики является наиболее важной функцией государственного управления. Хотя в данном Указе прямого запрета на осуществление федеральными службами и федеральными агентствами функций по выработке государственной политики не установлено, представляется, что это является прерогативой федеральных министерств.

Наделение федеральных служб и федеральных агентств функциями по выработке государственной политики в определенной сфере может привести к различного рода коллизиям. Многие правовые акты не употребляют наименование конкретного органа исполнительной власти, а используют юридическую конструкцию «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому

¹ См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 // Российская газета. 2004. 15 июля.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 51, ст. 6314.

регулированию в сфере...». Такое указание на федеральный орган, как правило, подразумевает федеральное министерство. Однако на практике данным органом может оказаться федеральная служба или федеральное агентство. Разобраться в подобных ситуациях часто бывает не просто.

По сравнению с количеством федеральных служб количество федеральных агентств, наделенных нормотворческими функциями, существенно меньше. Из 25 федеральных агентств всего 4 (16 %) издают нормативные правовые акты.

Таким образом, около трети федеральных служб и федеральных агентств изначально на основании своих положений наделены нормотворческими функциями, которые в соответствии с Указом Президента РФ № 314 для них не предназначались.

Остальные положения о федеральных службах и федеральных агентствах содержат прямое указание на то, что данные органы не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование¹.

Анализ положений о федеральных органах исполнительной власти свидетельствует о том, что в них используются различные способы закрепления правотворческих полномочий соответствующих органов.

Положения могут содержать указание на то, что нормативные правовые акты издаются федеральным органом исполнительной власти в определенной сфере или области, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Иначе говоря, федеральный орган фактически ничем не ограничен, кроме своей компетенции.

Схожим способом закрепления правотворческих полномочий является указание на то, что федеральный орган исполнительной власти принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере его деятельности. Хотя в данном случае конкретные вопросы не перечисляются, представляется, что таким образом устанавливаются более узкий круг предметов правового регулирования.

Другим способом является перечисление нескольких общих вопросов, относящихся к компетенции федерального органа. Например, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю осуществляет самостоятельное нормативно-правовое регулирование вопросов: обеспечения безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры; противодействия техническим разведкам; технической защиты информации; осуществления экспортного контроля.

Отдельные положения о федеральных органах исполнительной власти содержат прямой перечень нормативных правовых актов, которые издает федеральный орган исполнительной власти. Так, положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации² содержит перечень, включающий более 200 наименований нормативных правовых актов, положение о Министерстве труда и социальной

¹ См., напр.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки : постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 26, ст. 2670.

² См.: Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3526.

защиты Российской Федерации¹ — перечень, включающий 168 пунктов. Такой способ закрепления правотворческих полномочий является весьма спорным, т. к. в законодательстве невозможно предусмотреть все обстоятельства, нуждающиеся в правовом регулировании. Поэтому, как правило, подобные перечни являются открытыми. Кроме того, подробное перечисление всех правовых актов, которые федеральный орган уполномочен издавать, делает положение о нем очень громоздким. Единственным положительным фактором использования таких перечней является прямое указание на обязанность федерального органа издать какой-либо определенный правовой акт.

Встречаются также и закрытые перечни конкретных нормативных правовых актов, которые уполномочены издавать федеральные органы исполнительной власти. Например, Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» содержит исчерпывающее перечисление нормативных правовых актов, которые принимает служба. В соответствии с Постановлением Федеральная таможенная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела. Учитывая такие обширные полномочия таможенной службы, сравнимые только с полномочиями министерства, представляется необоснованным устанавливать закрытый перечень издаваемых ей нормативных правовых актов.

Далее целесообразно остановиться на видах правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Положения о федеральных органах исполнительной власти не содержат уточнения видов издаваемых нормативных правовых актов.

В контексте проводимой административной реформы совершенствование правотворческой деятельности и классификация видов правовых актов федеральных органов исполнительной власти приобретает особую актуальность.

Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»² (далее — Постановление Правительства № 1009) устанавливает, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Это исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов. Такое многообразие видов нормативных правовых актов предопределено исторически. Еще в практике советских органов государственного управления наблюдалось разнообразие правовых актов. Органами советского государственного управления издавалось более 10 видов актов: постановления, инструкции, положения, рекомендации, указания, разъяснения, письма, правила, порядки, распоряжения и др.

Анализ правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти в период с 1 января 2011 г. и до 1 января 2012 г. свидетельствует о том, что на практике используются лишь отдельные виды правовых актов.

¹ См.: Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3528.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33, ст. 3895.

Наиболее распространенным видом правовых актов является *приказ* — распорядительный документ федерального органа исполнительной власти. Текст приказа состоит, как правило, из констатирующей и распорядительной частей. Федеральными министерствами, службами и агентствами в 2011 г. было издано более 15 000 приказов, из них только около 3 000 были зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ.

Значительно реже в правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти встречается такой вид актов, как *распоряжение*. За 2011 г. было издано около 2 000 распоряжений федеральных органов исполнительной власти, и только 8 из них прошли государственную регистрацию в Минюсте России.

Такой вид нормативных правовых актов, как *постановления* в практике федеральных органов исполнительной власти не встречается. Ученые-административисты сходятся во мнении, что «постановление», как вид правового акта является официальным документом коллективного органа власти, принимаемым в коллегиальном порядке¹. В связи с этим постановления не в полной мере соответствуют природе действующих федеральных органов исполнительной власти. В существующей практике встречаются постановления Федеральной антимонопольной службы «О наложении штрафа по делу об административном правонарушении», однако данные акты являются не нормативными, а индивидуальными.

Нормативные правовые акты, регламентирующие процедурные вопросы, издаются в виде *правил и инструкций*. Правила представляют собой правовой акт, направленный на регулирование какой-либо деятельности, взаимодействия субъектов правоотношений или осуществления некой операции. В правилах устанавливаются нормы и требования, обязательные для выполнения. Инструкция — это правовой акт, издаваемый в целях закрепления процедур, регулирующих специальные стороны деятельности федерального органа исполнительной власти, либо в целях разъяснения и определения процедуры применения определенного нормативного акта или отдельных его положений, либо с целью указания норм о способах выполнения определенных операций (действий). Инструкция может устанавливать порядок исполнения законодательных актов, правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. Таким образом, инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, определяет процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

Анализ правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти за 2011 г. показал, что самостоятельно данные виды правовых актов не издаются. В 2011 г. было издано около 200 приказов, которыми утверждены правила, и более 100 приказов, утверждающих инструкции. Результаты исследования более ранней правоприменительной практики свидетельствуют, что приблизительно до 2005 г. правила и инструкции как самостоятельные виды актов встречались, хотя и достаточно редко.

Такой вид правовых актов, как *положение*, самостоятельно в правотворческой деятельности органов исполнительной власти также не используется. Это вид правового акта, которым устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления

¹ См.: Керимов Д. А. Источники советского социалистического права : дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1950. С. 303.

управленческой деятельности. Положение принимается в том случае, если в нем устанавливаются системно связанные между собой правила по вопросам, отнесенным к компетенции федеральных органов исполнительной власти. В 2011 г. было издано более 410 положений, которые были утверждены приказами. На практике положения утрачивают свое значение в качестве правовых актов, носящих статутный характер, т. е. учреждающих соответствующие органы и организации. Многие положения фактически определяют порядок осуществления какой-либо деятельности, процедуры выполнения определенных функций.

Таким образом, анализ существующей деятельности по изданию правовых актов федеральных органов исполнительной власти позволяет заключить, что издаются два вида актов — приказы и распоряжения, которые утверждают различные по форме и содержанию акты. Следует отметить, что данная практика обусловлена историческим развитием ведомственного нормотворчества. В советские годы приказами министра могли утверждаться другие нормативные акты: положения, правила, уставы, наставления и т. д.¹

Восполняя пробел, сохранившийся еще с советского периода в вопросе правового регулирования видов правовых актов, современные федеральные органы исполнительной власти разработали и издали собственные правила подготовки нормативных правовых актов. Некоторые федеральные органы исполнительной власти либо выборочно закрепили виды правовых актов, которые они уполномочены издавать, либо дополнили перечень видов правовых актов, утвержденный Постановлением Правительства РФ № 1009. Например, Министерство природных ресурсов и экологии РФ вправе издавать приказы, постановления, правила, инструкции, положения, а также акты рекомендательного характера (указания и др.) и технические акты. Нормативные правовые акты МЧС России издаются в виде приказов, правил, инструкций и положений.

Спорными представляются положения, закрепленные в Приказе МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»². В соответствии с п. 10 данного Приказа нормативные правовые акты издаются Министерством в виде приказов, директив, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов. Положения, уставы, инструкции, наставления, правила и иные нормативные правовые акты (кроме директив) утверждаются приказами МВД России.

Схожая ситуация наблюдается и в Указе Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»³. Министр обороны России издает приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные (правовые, нормативные правовые) акты, в необходимых случаях совместно с федеральными органами исполнительной власти дает указания, организует и проверяет их исполнение.

Таким образом, классификация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Постановлением Правительства РФ

¹ См.: Розин Л. М. Акты государственного управления в механизме правового регулирования // Акты управления (вопросы теории) : межвуз. сб. науч. трудов / под ред. Р. Ф. Васильева. Иваново, 1987. С. 35.

² Текст приказа официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34, ст. 3538.

№ 1009, не вполне воплощается в практической деятельности. Федеральные министерства, службы и агентства по-своему решают проблемы правотворческой деятельности. В силу определенных обстоятельств они отказываются от некоторых видов правовых актов либо вводят собственные виды актов, которые, по их мнению, в большей степени отражают содержание их деятельности.

В настоящее время эффективность государственного управления во многом зависит от упорядочения правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, правильного и четкого применения правовых актов. В связи с этим необходимо закрепить исчерпывающий перечень видов правовых актов (как нормативных, так и не нормативных), которые вправе издавать федеральные органы исполнительной власти и которые они действительно издадут на практике. Следует также точно определить юридическую природу издаваемых актов, примерный круг вопросов, по которым они издаются, и их соотношение между собой. Рациональное и качественное государственное управление возможно лишь на основе правильного использования каждого вида правовых актов в соответствии с их значением, местом и ролью в механизме правового регулирования.