

Некоторые проблемы нормотворчества федеральных органов исполнительной власти

П. В. ГОЛОДОВ – профессор кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются отдельные вопросы качества и законности актов нормотворчества федеральных органов исполнительной власти, анализируется проблема обеспечения их надлежащего соотношения с законодательными актами. Автором приводится ряд конкретных примеров, подтверждающих существование данной проблемы. В числе основных недостатков отмечаются следующие: передача законом на подзаконный уровень решения вопросов, регламентация которых должна осуществляться на уровне законодательного акта; «вторжение» подзаконного нормотворчества в сферу законодательного регулирования, проявляющееся в создании так называемых норм первичного правового регулирования при отсутствии соответствующих законодательных норм или за пределами их фактического правового содержания. В целях решения рассматриваемой проблемы предлагается более широкое использование механизмов системы мониторинга правоприменения в Российской Федерации и системы общественной экспертизы нормативных правовых актов, а также цифровых технологий в нормотворческой работе федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: законодательство; подзаконный акт; субординация права; законодательная техника; нормотворчество; органы исполнительной власти.

12.00.14 – Административное право; административный процесс.

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Для цитирования: Голодов, П. В. Некоторые проблемы нормотворчества федеральных органов исполнительной власти. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 5 (15), с. 118–123, DOI 10.46741/2713-2811-2021-5-118-123.

Some problems of rule-making of the federal executive bodies

P. V. GOLODOV – Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, PhD. of Law, Associate Professor

The article examines certain issues of the quality and legality of acts of rule-making of federal executive bodies, analyzes the problem of ensuring their proper correlation with legislative acts. The author provides a number of specific examples confirming the existence of this problem. Among the main shortcomings are the following: the transfer by law to the subordinate level of the solution of issues which regulation should be carried out at the level of a legislative act; “intrusion” of bylaw rule-making into the sphere of legislative regulation, appeared in the creation of the so called norms of primary legal regulation in the absence of relevant legislative norms or beyond their actual legal content. In order to solve the problem under consideration, it is proposed to use more extensively the mechanisms of the law enforcement monitoring system in the Russian Federation and the system of public examination of regulatory legal acts as well as digital technologies in the rule-making work of federal executive bodies.

Key words: legislation; bylaw; subordination of law; legislative technique; rule-making; executive agencies.

12.00.14 – Administrative law; administrative process.

12.00.01 – Theory and history of law and state; history of doctrines about law and state.

For citation: Golodov, P. V. Some problems of rule-making of the federal executive bodies. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 5 (15), pp. 118–123, DOI 10.46741/2713-2811-2021-5-118-123.

Одной из правовых форм государственного управления является правотворчество, реализуемое главным образом посредством нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. Цель подзаконного нормотворчества состоит в точной и своевременной реализации законодательных норм. С помощью норм права государство воздействует на различные сферы общественной жизни, претворяет в жизнь свою политику, различного рода стратегии, концепции и проекты. Как справедливо отмечается в научной литературе, «на современном этапе основная нагрузка по реализации прав и свобод человека и гражданина ложится на органы исполнительной ветви власти, которые осуществляют данную работу посредством издания нормативных правовых актов»¹. В связи с этим вопросы обеспечения высокого качества и законности актов подзаконного нормотворчества приобретают особое значение и актуальность.

Одной из наиболее острых с точки зрения гарантирования прав и свобод человека и гражданина является проблема обеспечения надлежащего соотношения норм законодательного и подзаконного уровней. Речь здесь идет, в частности, об имеющем место «вторжении» в компетенцию законодателя, регламентации подзаконными актами отношений, подлежащих регулированию федеральными законами. По мнению Н. Н. Литягина, данная ситуация является следствием недостаточной конкретизации круга общественных отношений, регулирование которых должно осуществляться федеральными законами².

Возможным решением указанной проблемы могло бы стать принятие федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», но законодательный процесс по его подготовке был прекращен еще в мае 2004 г., что не позволило решить такие принципиальные вопросы, как систематизация нормативных правовых актов, определение предметов правового регулирования различных их видов, установление особенностей их оформления и структуры³.

В научной литературе предлагается определить круг наиболее важных для общества

(фундаментальных) общественных отношений, которые могут быть урегулированы только законом либо получить в нем первичную регламентацию⁴. Полагаем возможным согласиться с мнением Д. Г. Морозова о том, что в федеральных законах в качестве предметов их исключительного регулирования могут быть закреплены не только наиболее общие вопросы, но и нормы, регулирующие детали определенных видов общественных отношений⁵. Бесспорно, закон рассчитан на регулирование типичных повторяющихся ситуаций, но в практике общественной жизнедеятельности существуют и единичные (уникальные) ситуации, где правительственное (ведомственное) решение неприемлемо.

В свое время В. М. Левченко высказал мысль о том, что проблема структурно-логических форм производного правотворчества принимает особую остроту в связи с тем, что ни в компетенционных актах, ни в разовых поручениях невозможно исчерпывающе определить формулы, гарантирующие соответствие подзаконных актов закону, в связи с чем в практике ведомственного нормотворчества в России воспроизводится прежняя привычка подменять детализацию закона первоначальным правотворчеством⁶. По этому поводу С. В. Бошно отмечает, что настало время поставить четкий законодательный заслон для излишне творческих решений⁷.

В целях более детального юридического анализа обозначенной нами проблемы приведем ряд конкретных примеров, иллюстрирующих наличие недостатков в разграничении компетенции актов законодательного и подзаконного уровней. При этом данные правовые ситуации условно можно разделить на две группы: первая связана с делегированием самим же законом на подзаконный уровень решения вопросов, регламентация которых должна осуществляться на уровне законодательного акта; вторая – с «вторжением» подзаконного нормотворчества в сферу законодательного регулирования, проявляющемся в создании так называемых норм первичного правового регулирования при отсутствии соответствующих законодательных норм или

вне пределов их фактического правового содержания.

Что касается первой группы, то здесь речь идет не о правовом институте делегированного законодательства (не предусмотрен российским законодательством), который на конституционном уровне предоставляет правительственным органам право издания правовых норм, имеющих силу закона, а о включении в содержание законодательных актов отсылочных (бланкетных) правовых норм, передающих на подзаконный уровень полномочия по конкретизации (детализации) норм закона, определению порядка их применения (реализации). В качестве примера можно привести следующие правовые ситуации:

1. Федеральные законы от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» и от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» устанавливают основания и порядок применения специальных ограничительных мер воздействия (прежде всего экономических), определяя их возможный открытый перечень. Решение о вводе мер воздействия при этом передано на уровень Президента Российской Федерации (ст. 4 федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ), а конкретный перечень ограничений определяется Правительством Российской Федерации, что в целом обосновано необходимостью безотлагательного применения мер воздействия (противодействия). Вместе с тем передача действующим законодательством на подзаконный уровень правомочия устанавливать запреты и ограничения применительно к экономической деятельности представляется по меньшей мере дискуссионной, что следует из смысла положений ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации.

2. Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривается проведение профилактических прививок гражданам для предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний (ст. 35). В свою очередь, ст. 5 Федерального закона № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» устанавливает ряд серьезных запретов, налагаемых на граждан при отсутствии у них профилактических прививок (например, отстранение граждан от отдельных видов работ).

на наличие законодательных норм общего (рамочного) содержания, закрепляющих обязательность профилактических прививок в отношении отдельных видов работ, конкретный перечень таких работ, а также Календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям устанавливаются на подзаконном уровне. В частности, Перечень работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок, определен постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825, Календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям утвержден приказом Минздрава России от 21.03.2014 № 125н (при этом регламентируется не только периодичность указанных прививок, но и их конкретный перечень). Представляется, что данный перечень должен быть установлен на уровне федерального закона № 52-ФЗ по аналогии с перечнем прививок, входящих в Национальный календарь профилактических прививок (ч. 1 ст. 9). При этом полагаем, что необходима систематическая квалифицированная медицинская экспертиза перечня обязательных прививок для установленных категорий граждан (работников) на предмет его актуальности, обоснованности и возможности вакцинирования человека сразу несколькими вакцинами в течение определенного периода времени (с последующим внесением изменений в законодательство).

3. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» в ст. 2 предусматривает возможность установления обязательных требований указами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. При этом в нем не конкретизируется, закрепление каких обязательных требований может передаваться на подзаконный уровень. Представляется, что одной из целей принятия данного нормативного правового акта и должно было стать четкое разграничение полномочий по установлению обязательных требований между уровнями правового регулирования.

Применительно к ситуации «вторжения» подзаконного нормотворчества в сферу законодательного регулирования следует отметить, что наиболее часто это проявляется в принятии органами исполнительной власти правовых норм, выходящих за пре-

дела фактического правового содержания законодательных норм, неправомерном расширительном или ограничительном толковании. Здесь уместным будет привести следующие примеры:

1. В своей публикации Т. В. Бураков⁸ поднимает проблему исчисления выслуги лет. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона Российской Федерации от 21.01.1993 № 4328-1 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» военнослужащим, выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, периоды выполнения данных задач засчитываются в выслугу лет и трудовой стаж из расчета один месяц военной службы за три месяца. Однако Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» не предусматривает такой льготный зачет для военнослужащих, проходивших срочную военную службу по призыву. Данная позиция нашла поддержку в решениях высших судебных инстанций⁹. Вместе с тем упомянутое исключение из общего правила о льготном исчислении выслуги лет, по нашему мнению, должно быть установлено на уровне закона, а не подзаконного акта, регламентирующего порядок расчета выслуги лет.

Как можно видеть из вышеприведенного примера, в компетенцию закона «вторгается» и исполнительная, и судебная власть: высшие судебные инстанции не только приостанавливают действие правовых норм, но и нередко фактически расширяют их толкование за пределы буквы закона, хотя именно законодатель призван изменить норму сообразно правовой позиции (решению) высшей судебной инстанции. Представляется, что данная правовая ситуация противоречит

принципам правового государства и разделения властей, поскольку только законом осуществляется первичное регулирование общественных отношений. Здесь следует отметить, что в ч. 6 ст. 125 Конституции Российской Федерации закреплено положение, что акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным Конституционным Судом Российской Федерации (КС РФ), не подлежат применению в ином истолковании. Полагаем, что правовая позиция КС РФ должна предусматривать обязанность законодателя по внесению соответствующих изменений в законодательный акт, а не действовать напрямую неопределенно долгий срок.

2. В числе проблемных моментов можно назвать и установление в ряде случаев на подзаконном уровне заниженных нормативов предоставления отдельным категориям граждан предусмотренных законом льгот и компенсаций (либо отсутствие адекватной их индексации). Например, принятый еще в 2016 г. Правительством Российской Федерации предельный размер денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам уголовно-исполнительной системы уже в значительной мере не соответствует фактическим затратам на эти цели, то есть на подзаконном уровне презюмируется возможность неполной компенсации сотрудникам уголовно-исполнительной системы фактически понесенных расходов за наем (поднаем) жилого помещения, что формально и не нарушает действующего законодательства, содержащего соответствующие отсылочные нормы.

Таким образом, приведенные примеры еще раз наглядно демонстрируют, что логическая непротиворечивость законодательства несовместима с использованием системы общих отсылок к подзаконным нормативным актам¹⁰, особенно в тех случаях, когда вопрос должен получить свою регламентацию на законодательном уровне или принимаемые во исполнение закона подзаконные акты фактически отходят от его смысла. Решение данной проблемы требует серьезной ревизии действующего законодательства с позиций установления соответствия норм законодательного и подзаконного уровней, в том числе посредством использования механизмов системы мониторинга правоприменения в Российской Федерации и системы общественной экспертизы нормативных правовых актов. Перспективным в плане проведения такой ревизии, по мнению отдельных авторов,

также представляется перевод в цифровой формат нормотворческой работы федеральных органов исполнительной власти, в том числе использование технологий искусственного интеллекта, позволяющих «обнаруживать коллизии, пробелы, дубли-

рование, несоответствие предлагаемого регулирования актам более высокой юридической силы»¹¹. Итогом данной работы должно стать обеспечение надлежащего соответствия актов подзаконного нормотворчества закону.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Арзамасов Ю. Г., Арзамасов В. Ю. Проблема гарантий законности ведомственных нормативных правовых актов // Вестн. Москов. гос. обл. ун-та. Сер.: Юриспруденция. 2017. С. 8–21.

² Литягин Н. Н. Ревизия и систематизация законодательства // Гос-во и право. 2003. № 4. С. 26–32.

³ Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журн. рос. права. 2004. № 12 (96). С. 51–61.

⁴ Илькина Н. А., Балытников В. В. Свод концептуальных основ развития российского законодательства // Журн. рос. права. 2005. № 1. С. 150–154.

⁵ Морозов Д. Г. Закон и подзаконный нормативно-правовой акт: проблемы соотношения // Вестн. Перм. ун-та. 2011. № 4 (14). 29–35.

⁶ Левченко В. М. Субординация в структуре права России (функциональные аспекты) : моногр., Рязань, 1996. С. 119.

⁷ Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов.

⁸ Бураков Т. В. Актуальные вопросы исчисления выслуги лет для назначения пенсии // Ведомости уголов.-исполнит. системы. 2016. № 9. С. 26–32.

⁹ Об оставлении без изменения решения Верховного суда Российской Федерации от 06.06.2012 № АКПИ12-630, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим абзаца первого пункта 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» : определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 09.10.2012 № АПЛ12-542. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Об отказе в удовлетворения заявления о признании частично недействующим абзаца первого пункта 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» : решение Верхов. Суда Рос. Федерации от 06.06.2012 № АКПИ12-630. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; О пересмотре расчета срока за выслугу лет для назначения пенсии : определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 23.03.2015 № 83-КГ14-14. URL: https://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1270088 (дата обращения: 10.09.2021).

¹⁰ Левченко В. М. Субординация в структуре права России (функциональные аспекты). С. 129–130.

¹¹ Гвоздецкий Д. С., Залоило М. В. Цифровизация ведомственного нормотворчества как фактор опережающего развития // Право и гос-во: теория и практика. 2019. № 9 (177). С. 28–30.

¹ Arzamasov YU. G., Arzamasov V. YU. Problema garantij zakonnosti vedomstvennyh normativnyh pravovyh aktov // Vestn. Moskov. gos. obl. un-ta. Ser.: YUrisprudenciya. 2017. S. 8–21.

² Lityagin N. N. Reviziya i sistematzicziya zakonodatel'stva // Gos-vo i pravo. 2003. № 4. S. 26–32.

³ Boshno S. V. Ponyatijnye i tekhniko-yuridicheskie problemy podzakonnyh aktov // ZHurn. ros. prava. 2004. № 12 (96). S. 51–61.

⁴ Il'kina N. A., Balytnikov V. V. Svod konceptual'nyh osnov razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva // ZHurn. ros. prava. 2005. № 1. S. 150–154.

⁵ Morozov D. G. Zakon i podzakonnyj normativno-pravovoj akt: problemy sootnosheniya // Vestn. Perm. un-ta. 2011. № 4 (14). 29–35.

⁶ Levchenko V. M. Subordinaciya v strukture prava Rossii (funkcional'nye aspekty) : monogr., Ryzan', 1996. S. 119.

⁷ Boshno S. V. Ponyatijnye i tekhniko-yuridicheskie problemy podzakonnyh aktov.

⁸ Burakov T. V. Aktual'nye voprosy ischisleniya vyslugi let dlya naznacheniya pensii // Vedomosti ugolov.-ispolnit. sistemy. 2016. № 9. S. 26–32.

⁹ Ob ostavlenii bez izmeneniya resheniya Verhovnogo suda Rossijskoj Federacii ot 06.06.2012 № АКПИ12-630, kotorym otkazano v udovletvorenii zayavleniya o priznanii chastichno nedejstvuyushchim abzaca pervogo punkta 5 Postanovleniya Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22.09.1993 № 941 «O poryadke ischisleniya vyslugi let, naznacheniya i vyplaty pensij, kompensacij i posobij licam, prohodiavshim voennuyu sluzhbu v kachestve oficerov, praporshchikov, michmanov i voennosluzhashchih sverhsrochnoj sluzhby ili po kontraktu v kachestve soldat, matrosov, serzhantov i starshin libo sluzhbu v organah vnutrennih del, federal'noj protivopozharnoj sluzhbe Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby, uchrezhdeniyah i organah ugolovno-ispolnitel'noj sistemy, vojskah nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii, i ih sem'yam v Rossijskoj Federacii» : opredelenie Verhov. Suda Ros. Federacii ot 09.10.2012 № АПЛ12-542. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant Plyus»; Ob otkaze v udovletvorenii zayavleniya o priznanii chastichno nedejstvuyushchim abzaca pervogo punkta 5 Postanovleniya Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22.09.1993 № 941 «O poryadke ischisleniya vyslugi let, naznacheniya i vyplaty pensij, kompensacij i posobij licam, prohodiavshim voennuyu sluzhbu v kachestve oficerov, praporshchikov, michmanov i voennosluzhashchih sverhsrochnoj sluzhby ili po kontraktu v kachestve soldat, matrosov, serzhantov i starshin libo sluzhbu v organah vnutrennih del, federal'noj protivopozharnoj sluzhbe Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby, uchrezhdeniyah i organah ugolovno-ispolnitel'noj sistemy, vojskah nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii, i ih sem'yam v Rossijskoj Federacii» : reshenie Verhov. Suda Ros. Federacii ot 06.06.2012 № АКПИ12-630. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant Plyus»; O peresmotre rascheta sroka za vyslugu let dlya naznacheniya pensii : opredelenie Verhov.

Suda Ros. Federacii ot 23.03.2015 № 83-KG14-14. URL: https://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1270088 (data obrashcheniya: 10.09.2021).

¹⁰ Levchenko V. M. Subordinaciya v strukture prava Rossii (funkcional'nye aspekty). S. 129–130.

¹¹ Gvozdeckij D. S., Zaloilo M. V. Cifrovizaciya vedomstvennogo normotvorchestva kak faktor operezhayushchego razvitiya // Pravo i gos-vo: teoriya i praktika. 2019. № 9 (177). S. 28–30.

Статья поступила 09.11.2021

