

А. А. Сиволобова

СТАДИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Работа представлена кафедрой административного права
Северо-Западной академии государственной службы.*

Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент А. К. Соловьева

Вопросы формирования и правового регулирования стадий нормотворческого процесса являются одними из самых актуальных, особенно в рамках проводимой административной реформы. В статье дана критическая оценка действующего законодательства, осуществлено разграничение стадий нормотворчества органов исполнительной власти, приведены конкретные предложения по совершенствованию их нормативной основы.

The questions of the formation and legal control of stages of the rule-making process are one of the most actual, especially in the context of conducted administrative reform. The critical estimation of the current legislation is given in the article, also – differentiation of the stages of the rule-making process of the executive agencies is carried out and the specific proposals of the perfection of their normative basis are offered.

В юридической литературе принято подразделять нормотворческий процесс на стадии, представляющие собой организационные формы осуществления нормотворчества. Содержание стадий, их состав в значительной мере зависят от содержания подготавливаемого нормативного правового акта, сложности решаемой проблемы и т. д.¹.

По свидетельству Пановой И. В., несмотря на то, что юридическому процессу в целом присущи признаки стадийности, цикличности и волнообразности, которые законодательством четко оформлены, единого понимания в определении понятия стадий процесса пока не достигнуто. Одни ученые под стадией процесса понимают совокупность процессуальных действий или процессуальных отношений, объединенных ближайшей целью, другие – порядок движения дела, установленный законом или иным нормативным правовым актом, третьи – поочередно сменяющие друг друга самостоятельные этапы, имеющие конкретные цели и задачи².

Таким образом, стадию можно определить как часть процесса, в пределах которого участники выполняют обязательные или возможные действия, оформляемые в предусмотренных случаях соответствующими юридическими документами. Стадийный характер нормотворчества обусловлен различием задач и функций на каждой из составляющих его стадий. Сам же процесс нормотворчества в данном случае можно представить как совокупность стадий, которые слиты в единую цепь, неразрывны и находятся в постоянном взаимодействии.

Нормотворчество органов исполнительной власти Российской Федерации обеспечивает оперативное правовое регулирование общественных отношений. Нормотворческий результат каждой стадии процесса достигается путем осуществления комплекса взаимосвязанных нормотворческих действий участников данного процесса. Каждая стадия возникает и осуществляется на основе реализации предшествующей и, после ее завершения, вызывает возникновение последующей.

Так, деятельность органов исполнительной власти должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения действий, необходимость их совершения, что является одной из важнейших стадий разработки управленческих решений органов исполнительной власти. Каждая стадия нормотворческого процесса представляет собой комплекс действий в соответствующем процессуальном порядке и, без завершения которого невозможен переход к следующей стадии.

Остановимся на характеристике стадий нормотворческого процесса органов исполнительной власти Российской Федерации подробнее.

Первая стадия – сбор информации, изучение, анализ явлений и процессов в обществе, требующих правовой регламентации. Ее можно назвать подготовительной стадией, заключающейся: в выявлении необходимости разработки нормативного правового акта органом исполнительной власти Российской Федерации, в изучении общественного мнения, в выяснении сфер общественных отношений, требующих урегулирования посредством принятия нормативных правовых актов, а также, при необходимости, более полного анализа и получения информации о мнении граждан по определенной проблеме. Возможно создание в органе исполнительной власти групп экспертов-социологов, имеющих возможность осуществлять данную деятельность без вмешательства сторонних организаций, что позволит сократить временные и материальные затраты. Считаем необходимым опубликование данных, полученных в результате проведения опросов общественного мнения, для большей «прозрачности» деятельности органов исполнительной власти. Сейчас действуют 2 важнейших нормативных правовых акта, регулирующих доступ к информации о деятельности органов государственной власти – Федеральный закон «Об информации, информаци-

онных технологиях и о защите информации»³, Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»⁴.

Неотъемлемым признаком правовой нормы должна быть «способность выражать согласованную волю различных слоев населения»⁵. Следует также отметить, что издание нормативного правового акта не может быть самоцелью. Оно оправдано лишь тогда, когда его требования последовательно и единообразно реализуется на практике⁶.

На наш взгляд, было бы полезным добавить еще одну составляющую в данную стадию нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. Речь идет о необходимости разработки прогноза создания того или иного нормативного правового акта. Согласимся с мнением Тихомирова Ю. А., который считает, что полезны программы правового обеспечения – годовые и перспективные, общие и тематические⁷. Как отмечал еще в 1978 г. профессор Дрейшев Б. В. «прогнозирование, позволяющее предвидеть результаты действия принимаемых нормативных актов, как и другие научные методы, должно войти в повседневную практику государственного управления»⁸.

Данная стадия в совокупности ее составляющих выступает как своеобразный фундамент нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации.

Вторая стадия нормотворчества – подготовка проекта нормативного правового акта органа исполнительной власти Российской Федерации. Подготовка проекта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом функций и компетенции, определяется круг должностных лиц, ответственных за подготовку проекта, срок подготовки, а при необ-

ходимости – организации и специалисты, привлекаемые к данной работе. Проекты постановлений Правительства Российской Федерации разрабатываются, как правило, с участием Министерства юстиции Российской Федерации. Проекты постановлений, предусматривающие расходы за счет средств федерального бюджета, подлежат согласованию с Министерством финансов Российской Федерации⁹. Проект, затрагивающий интересы нескольких органов исполнительной власти Российской Федерации, подлежит согласованию с руководителями заинтересованных структур¹⁰.

При подготовке нормативного акта органом исполнительной власти Российской Федерации важно не только правильно оформить основное содержание проекта, выбрать нужные формы волеизъявления, но и оформить его с учетом требований юридической техники. Это предполагает выбор точного названия, последовательности изложения, терминологии и т. д.

Одновременно с разработкой проекта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих нормативных правовых актов, их части или частей.

По нашему мнению, в рамках данной стадии нормотворчества в обязанности органов исполнительной власти Российской Федерации, обладающих нормотворческой компетенцией, должны входить прием и учет предложений по совершенствованию проекта, его дополнений и изменений, а также обобщение, анализ и реализация предложений в случаях признания их полезными. Нам представляется, что нормотворческая деятельность как правовая форма руководства государством не должна сводиться лишь к деятельности полномочных органов государственной власти. В связи с этим, нормотворческий процесс, осуществляемый по вертикали, необходимо рассматривать не только «сверху вниз», но и «снизу вверх», что на-

ходит выражение в предложениях, проявлении инициативы населения при разработке нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации.

Третья стадия – рассмотрение, согласование проекта и принятие (утверждение) нормативного правового акта. Согласование проекта – не редко сложный, а иногда и длительный процесс, предполагающий «стыковку» и учет различных мнений. На этой стадии должны быть выявлены и устранены все недоработки, возникшие при подготовке проекта как по его форме, так и по содержанию. Порядок данной стадии в значительной степени зависит от того, каким – коллегиальным или единоначальным – органом исполнительной власти принимается (утверждается) нормативный правовой акт. Правительство Российской Федерации как коллегиальный орган исполнительной власти рассматривает поступающие проекты его постановлений на заседании, которое считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины членов Правительства (кворум)¹¹.

Поступившие на заседание Правительства проекты рассматриваются с обязательным участием федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти Российской Федерации, к ведению которого относится рассматриваемый вопрос¹². В обязанность членов коллегиального органа входит ознакомление с текстом проекта нормативного правового акта, анализ его содержания с целью вынесения оценочного суждения. Предложения и поправки должны вноситься с мотивированным обоснованием. В случае отсутствия общего согласия, по решению председательствующего может быть проведено голосование. В таком случае решение принимается большинством голосов. При равенстве голосов, решающим является голос Председателя Правительства.

Можно сказать, что стадия обсуждения проекта нормативного правового акта вы-

ступает «фильтром», призванным задерживать наспех составленные, недостаточно подготовленные проекты нормативных правовых актов, которые возвращаются на доработку или отклоняются. Итак, реализация цели стадии обсуждения проекта состоит в его превращении в окончательно сформированное волеизъявление органа государственного управления, подготовленное к принятию в установленном порядке в форме нормативного акта¹³.

Четвертая стадия – государственная регистрация нормативного правового акта органа исполнительной власти. Создание института государственной регистрации «ведомственных» нормативных правовых актов в самом начале демократических преобразований в нашей стране было оправдано тем, что министерства и ведомства регламентировали практически любые вопросы в регулируемой ими сфере, подменяя их предписаниями не только нормы, которые должны устанавливаться Президентом, а иногда и нормы законов. В нынешних условиях важность и значение государственной регистрации обусловлены не только контролем за законностью нормотворчества органов исполнительной власти – сам ее факт является необходимым условием для вступления ведомственных нормативных правовых актов в силу, за исключением актов, не подлежащих государственной регистрации¹⁴.

Государственная регистрация нормативных правовых актов органов исполнительной власти производится Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 15 дней с даты получения акта. В случае отказа в государственной регистрации, руководитель федерального органа исполнительной власти, представившего акт, в течение 10 дней издает документ об отмене нормативного правового акта и направляет его копию в Министерство юстиции Российской Федерации.

Проблемой, на наш взгляд, является создавшаяся ситуация, согласно которой

орган исполнительной власти Российской Федерации не имеет возможности оспорить решение об отказе в государственной регистрации, принятое Министерством юстиции Российской Федерации. Считаем целесообразным, чтобы «Правила подготовки нормативных правовых актов и их государственной регистрации» закрепляли возможность федеральных министерств оспаривать решение Министерства юстиции Российской Федерации об отказе в регистрации акта. Для реализации этой цели в Правительстве Российской Федерации целесообразно создать комиссию, в которой было бы возможно разрешение данных споров.

Пятая стадия – опубликование и вступление в силу нормативного правового акта органа исполнительной власти Российской Федерации. В ее задачу входит оповещение о принятом нормативном правовом акте. Кроме того, эта стадия выполняет роль «передаточного звена» между нормотворческим процессом и процессом реализации норм права. Опубликование нормативного правового акта служит условием его действительности. Нормативный акт – формально-государственный документ, который должен быть официально, в установленном порядке оформлен для использования, отмечает А. С. Пиголкин¹⁵. В рамках рассматриваемой стадии принятый нормативный правовой акт приобретает вид, необходимый для действующего источника права (доводится до исполнителей и всеобщего сведения)¹⁶. Под официальным опубликованием нормативных правовых актов следует понимать помещение полного текста документа в специальных изданиях, признанных официальными действующим законодательством¹⁷.

Так, акты Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Для ведомственных нормативных правовых актов официальным источником опубликования является «Россий-

ская газета» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». Датой официального опубликования считается дата первой публикации текста нормативного правового акта в одном из официальных изданий.

Опубликование обеспечивается посредством использования различных средств, таких как печать, радио (встречается достаточно редко), телевидение (в случае необходимости), рассылка адресатам и т. п. Копии нормативных правовых актов, подлежащих обязательному опубликованию, в течение одного дня после их государственной регистрации направляются Министерством юстиции Российской Федерации в «Российскую газету», «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», Научно-технический центр правовой информации «Система» и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹⁸.

Процесс вступления в законную силу является юридическим фактом окончания нормотворчества органа исполнительной власти. Постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской

Федерации по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями не предусмотрен иной порядок¹⁹. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Подводя итог рассмотрению стадий нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации отметим, что стадия рассмотрения проекта нормативного правового акта и его принятия регламентирована наиболее полно, по сравнению с правовым регулированием иных стадий, которые нуждаются в дополнительной регламентации. Разрешить большинство нерешенных на данный момент проблем в сфере нормотворчества могло бы принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Следует возобновить процесс его детальной проработки с учетом сложившейся на сегодняшний день практики и вывести его из статуса «проекта закона».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении // Ленинградский государственный университет им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во ЛГУ, 1978. С. 115.

² См.: Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. С. 71.

³ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета от 29.07.06.

⁴ Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» от 12.02.03 № 98 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 7. Ст. 658.

⁵ См.: Фридман В. С. Правовая форма государственной деятельности // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2001. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2002. С. 289–311.

⁶ Антонова Л. И. Правовое регулирование: понятие, формы осуществления // Северо-Западная академия государственной службы. Ежегодник 2001. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2002. С. 189.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

⁷ Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / Ю. А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. С. 151.

⁸ Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении//Ленинградский государственный университет им. А. А. Жданова. Л.: Изд-во ЛГУ, 1978. С. 130.

⁹ Напр.: Совместное Постановление Минтруда РФ, Минфина РФ, Госкомстата РФ от 24.04.02 «О порядке и условиях оплаты труда лиц, осуществляющих сбор сведений о населении» // Российская газета. № 134 от 24.07.02.

¹⁰ Напр.: Совместное Постановление Минтруда РФ и Минобразования РФ от 13.01.2003 № 1/29 «Об утверждении порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций» // Российская газета, № 32 от 22.02.03.

¹¹ Федеральный Конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.//Собрание Законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹² Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С. 338.

¹³ Дрейшев Б. В. Обсуждение проектов нормативных актов коллегиальными органами государственного управления//Вестник Ленинградского университета. 1974. № 17. С. 101.

¹⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

¹⁵ Пиголкин А. С. Официальное оглашение нормативных актов – самостоятельная стадия правотворческого процесса // Правоведение. 1976. № 6. С. 17.

¹⁶ Там же. С. 17.

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 28.06.2005 г.)//Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

¹⁸ Приказ Федеральной архивной службы России от 27.11.2000 г. № 68 «О типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» // БНАФОИВ. № 4 от 22.01.01.

¹⁹ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» № 2-ФКЗ от 17.12.1997 г. // Собрание Законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.