

Уманская В. П. / Umanskaya V. P.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ  
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

IMPROVEMENT OF LAW-MAKING POWERS OF EXECUTIVE  
AUTHORITIES IN THE CONDITIONS OF ADMINISTRATIVE REFORM

*Уманская Виктория*

*Петровна,*

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

*Umanskaya Viktoriya*

*Petrovna,*

*c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of chair administra-  
tive and financial law at Rus-  
sian Law Academy of the Min-  
istry of Justice of the Russian  
Federation, Associate professor.*

Рассматриваются полномочия федеральных органов исполнительной власти по изданию правовых актов, способы их закрепления и направления развития. Анализ правоприменительной практики свидетельствует о необходимости совершенствования правотворческой деятельности.

**Ключевые слова:** правовые акты, властные полномочия, правотворческая деятельность, федеральные органы исполнительной власти.

The article deals with the consideration of federal executive authorities' powers to issue legal acts, methods of their consolidation and directions of development. Analysis of enforcement practice demonstrates the need for improvement of law-making activity.

**Keywords:** legal acts, powers of authority, law-making activity, federal executive authorities.

По своей правовой природе правовые акты федеральных органов исполнительной власти составляют самую сложную и многообразную часть законодательства. Из-за своей отраслевой и функциональной направленности эти правовые акты наиболее многочисленны. Большое количество правовых актов федеральных органов исполнительной власти обуславливает актуальность проведения многих теоретических и практических исследований по данной проблеме.

Базовые полномочия по изданию правовых актов федеральными органами исполнительной власти предусмотрены Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [2] (далее Указ Президента РФ № 314).

Указ Президента РФ № 314 определяет, что федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральные службы и федеральные агентства в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты, и не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Таким образом, в качестве основных органов исполнительной власти, которые вправе издавать нормативные акты, выступают федеральные министерства.

Правовые акты федеральных министерств занимают особое место в системе законодательства. Прежде всего, это предопределено положением данного органа в государственном механизме, а также характером выполняемых им функций и задач. Акты министерств многочисленны, так как они призваны осуществлять более детальное регулирование по оперативным вопросам. Особое место правовых актов федеральных министерств определяется статусом и обширными полномочиями данного федерального органа по выработке государственной политики.

Федеральные службы и федеральные агентства наделяются полномочиями по изданию нормативных правовых актов указами Президента РФ, в случае, если руководство данными органами осуществляет глава государства.

Проблема правовых актов федеральных органов исполнительной власти особенно актуальна в связи с изменениями, произошедшими в федеральной структуре. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 [4] 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 контролю; Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Таким образом, из 37 федеральных служб 15 (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 таковые полномочия в отношении них предусмотрены. Например, в соответствии с пунктом 7 Положения [6] 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» [8] 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 наделяния органов полномочиями по изданию нормативных правовых актов, еще предоставляют им функции по выработке государственной политики. 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 Указе Президента РФ № 314 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 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. Зачастую разобраться в подобных ситуациях бывает не просто.

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

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 регулирование [5].

Таким образом, анализ действующих положений показывает, что 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. Практика наделения правотворческими полномочиями федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о неэффективности механического разграничения управленческих функций.

Наличие правотворческих полномочий органов исполнительной власти требует пояснения, так как зачастую трактуется как свобода усмотрения в использовании предоставленного права. Между тем обладающие государственно-властными полномочиями органы исполнительной власти одновременно наделены обязанностями их осуществления. Публичная сфера их деятельности предполагает соединенность прав и обязанностей как правообязанность, которую нельзя не реализовывать в публичных интересах.

Таким образом, исходя из того, что право издания правовых актов является одновременно и обязанностью, а также учитывая большую значимость системы правовых актов, ее влияние не только на законодательство, но и на огромный круг общественных отношений необходимо разработать комплекс мер, направленных на повышение ответственности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Первым шагом в этом направлении может стать формирование и законодательное закрепление оснований принятия правовых актов. В отдельных случаях необходимость принятия правовых актов предусмотрена законодательно.

Во-первых, обязанность принятия правовых актов прослеживается при установлении правотворческих полномочий органов исполнительной власти. Например, в соответствии с положениями федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты: в определенной сфере или области (то есть федеральный орган фактически ничем не



ограничен, кроме своей компетенции); по вопросам, относящимся к какой-либо сфере деятельности; по определенному перечню нескольких общих вопросов (например, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю осуществляет самостоятельное нормативно-правовое регулирование вопросов: обеспечения безопасности информации; противодействия техническим разведкам; технической защиты информации; осуществления экспортного контроля); на основе прямого перечня конкретных актов, который может носить как открытый (например, положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации содержит перечень из более 200 наименований нормативных правовых актов, а положение о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации – перечень из 168 пунктов), так и закрытый характер (например, Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» [7] содержит исчерпывающее перечисление нормативных правовых актов, которые принимает служба).

Во-вторых, многие федеральные законы содержат прямое указание на необходимость разработки и принятия нормативных правовых актов в развитие их положений. Например, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает издание большого количества правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации [1]. Отдельные подзаконные правовые акты до сих пор так и не приняты. В большинстве случаев именно от принятия подзаконных правовых актов зависит не только эффективность федеральных законов, но и вообще их возможность действовать, оказывать влияние на общественные отношения. Отсутствие правовых актов органов исполнительной власти зачастую парализует действие вышестоящих нормативных положений.

В-третьих, основанием для издания правовых актов могут служить поручения вышестоящих органов государственной власти, например, Президента РФ или Правительства РФ.

Таким образом, в законодательстве можно найти основания, обеспечивающие обязанность издания правовых актов федеральными органами исполнительной власти.

Другим направлением совершенствования правотворческой деятельности является уточнение 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.

Вопрос унификации видов правовых актов в советские годы так и не был решен. 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. Многие из них повторяют положения, установленные в Постановлении Правительства РФ № 1009 [8]. Однако 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. Министерство внутренних дел издает нормативные правовые акты в виде приказов, директив, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов [9]. 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.

Виды нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, утвержденные Постановлением Правительства РФ № 1009, на практике не вполне соответствуют действительности. 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, которые, по их мнению, в большей степени отражают содержание их деятельности.

Таким образом, проведенное исследование показывает, что полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере правотворчества нуждаются в дальнейшем совершенствовании. В законодательстве должны быть закреплены конкретные виды правовых актов, четко определены полномочия органов исполнительной власти по изданию актов, установлены сроки и ответственность за качество исполнения данной государственной функции.

**Список литературы:**

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Сборник законодательства Российской Федерации от 28 мая 2012 г. № 22 ст. 2754
5. Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. 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» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
9. Приказ МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].



## References:

1. Federal Law No. 79-FL of July 27, 2004 "On the Public Civil Service of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Decree of the RF President No. 314 from 09.03.2004 "On the System and Structure of Federal Executive Bodies" [Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 N 314 «O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Decree of the RF President No. 1082 from August 16, 2004 "Issues of the Ministry of Defense of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta RF ot 16 avgusta 2004 g. № 1082 «Voprosy Ministerstva oborony Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Decree of the RF President No. 636 from May 21, 2012 "On the structure of the federal bodies of executive power" [Ukaz Prezidenta RF ot 21 maya 2012 g. № 636 «O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»]. *SZ RF – Collection of laws of the Russian Federation*, from May 28, 2012, no. 22, article 2754.

5. RF Government Decree No. 300 from June 17, 2004 "On approval of the Provision on the Federal Service for Supervision in Education and Science" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17 iyunya 2004 g. № 300 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal'noi sluzhbe po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. RF Government Decree No. 327 from June 30, 2004 "On approval of the Provision on the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30 iyunya 2004 g. № 327 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal'noi sluzhbe po veterinarnomu i fitosanitarnomu nadzoru»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. RF Government Decree No. 459 from 26.07.2006 "On the Federal Customs Service" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.07.2006 № 459 «O Federal'noi tamozhennoi sluzhbe»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. RF Government Decree No. 1009 from December 14, 2009 "On the procedure for joint implementation by the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation and the Ministry of Agriculture of the Russian Federation of the functions of normative legal regulation in the sphere of control over the quality and safety of food products and functions of the organization of this control ["Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 14 dekabrya 2009 g. № 1009

«О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функции по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation № 484 from June 27, 2003 “On approval the rules of preparation of normative legal acts in the central office of the the Ministry of Internal Affairs of Russia” [Приказ МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.