

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ***Копченко Инна Евгеньевна***

канд. ист. наук, доцент

ФГБОУ ВПО «Армавирская государственная педагогическая академия»

г. Армавир, Краснодарский край

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
УСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Аннотация: в данной статье рассматривается действующее законодательство, которое не устанавливает в полном объеме понятия и содержания правотворческого (нормотворческого) полномочия органа государственной власти.

Ключевые слова: право, суд, закон, статья, правосубъектность, Указ Президента.

Рассматривая вопрос о нормативном закреплении деятельности по выработке государственной политики и функции нормативно-правового регулирования за федеральными органами исполнительной власти – органами специальной компетенции, следует отметить полное отсутствие данных категорий в регламентации статуса высшего органа исполнительной власти -

Правительства РФ, что актуализирует вопрос о роли высшего органа исполнительной власти Российской Федерации в их осуществлении.

Данная проблема получила оценку с позиций административно-правовой науки [1, с. 18]. Следует согласиться с мнением Д.М. Покидова, что понятие «выработка государственной политики» – это наиболее общая задача федеральных министерств, которая осуществляется через одинаковые функции и общие формы осуществления. Эта задача впервые связывает стратегическое комплексное управление с проведением административной политики в установленной сфере» [2, с. 95].

На основании функциональной специализации федеральных органов исполнительной власти можно говорить о том, что федеральные министерства являются ведущими органами по реализации функции нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности, наделены функцией по принятию нормативных правовых актов, и однозначно могут рассматриваться как органы, наделенные правотворческими полномочиями.

Анализ действующего правового регулирования компетенции в части установления правотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти может быть осуществлен посредством изучения статусных положений о данных органах, утвержденных Указами Президента РФ и Постановлениями Правительства РФ.

На основе изучения норм положений, регламентирующих статус федеральных министерств, было установлено, что функция нормативно-правового регулирования присутствует в характеристике общего статуса данного вида федеральных органов исполнительной власти. Например, в Положении о Министерстве юстиции РФ сказано: «Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности...». Кроме того, в ряде рассматриваемых документов нормативно-правовое регулирование (нормативное регулирование) указано и в числе задач федерального министерства. Так, например, в п. 3 (п/п. 3, 4) Положения о Министерстве обороны РФ в числе основных задач данного органа: «нормативно-правовое регулирование в области обороны; нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти» [3, с. 18].

В Положении об МЧС России нормативное регулирование названо в числе основных задач (п. 7, п/п. 4), а в числе функций этого органа: «разрабатывает и утверждает (устанавливает) нормативные правовые акты по вопросам, касающимся установленной сферы деятельности, за исключением вопросов, правовое

регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации». Далее следует значительный перечень документов, которые разрабатываются и утверждаются органом (п. 8, п/п 2). Таким образом, деятельность по разработке и утверждению нормативных актов – функция данного органа.

Право на издание (принятие) нормативных правовых актов в действующих положениях о федеральных министерствах как правило закрепляется в разделе «Полномочия» с помощью различных формулировок. Можно выделить несколько схем правового оформления:

1. «Самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации».

2. «Самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: (перечень актов).

4. «Утверждает (перечень актов).

5. «Самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности: (перечень актов)».

6. «Осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов...».

7. «Издает нормативные правовые акты и иные документы по вопросам...».

Таким образом, на федеральные министерства возложены функция нормативно-правового регулирования, а также полномочия правового регулирования, нормативно-правового регулирования, принятия (издания, утверждения) нормативно-правовых актов.

При анализе основ нормативного установления права на издание нормативных правовых актов федеральными службами и федеральными агентствами целесообразно разделить данные органы на три группы: 1) федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ; 2) федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ; 3) федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные федеральным министерствам.

В системе федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, положениями о данных органах установлены: функции нормативно-правового регулирования, полномочие нормативно-правового регулирования; полномочие правового регулирования, полномочие по принятию нормативных актов.

Анализ норм Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» [4, с. 5], регламентирующего правовой статус Службы внешней разведки, позволяет сделать вывод о том, что правотворческие полномочия данного органа нормативно не установлены. В то же время фактом их реализации является ряд приказов, принятых данным органом совместно с иными федеральными органами исполнительной власти.

Анализ указанных документов свидетельствует, что статус данных органов не предусматривает осуществления функции нормативно-правового регулирования. Однако следует ли из этого, что данные органы не обладают правотворческими полномочиями и не реализуют их путем принятия нормативно-правовых актов? Для ответа на данный вопрос был проанализирован целый комплекс нормативно-правовых актов, начиная от статусных положений, и заканчивая системой нормативно-правовых актов, принятых федеральными органами исполнительной власти.

На основе анализа можно сделать следующие выводы:

– в положениях о федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных федеральному министерству, функция нормативно-правового регулирования не установлена;

Актуальные направления научных исследований: от теории к практике

- в числе задач установлено: «осуществление нормативно-правового регулирования вопросов (перечень вопросов)»;
- в разделе «Полномочия» закреплено: «принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности»;
- в разделе «Полномочия» закреплено: «издает нормативные правовые акты по вопросам своей деятельности»;
- в разделе «Полномочия» закреплено: «утверждает: (перечень документов)», и т.д.

Помимо указанных норм, можно привести конкретные примеры, свидетельствующие о самостоятельном осуществлении данными органами правотворческой деятельности: в Федеральной службе судебных приставов принято Положение о порядке подготовки нормативных правовых актов и направлении их на государственную регистрацию; во всех органах приняты Регламенты (регламенты внутренней организации), в основном содержащие самостоятельные разделы, устанавливающие порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении функции нормативно- правового регулирования.

Однозначным образом свидетельствует об осуществлении правотворческой деятельности данными органами тот факт, что большинство из них во исполнение Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [5, с. 8], а также постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» приняли соответствующие приказы об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Проведенный анализ системы нормативно-правового регулирования правотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти показал, что, прежде всего, в ней отсутствуют четкие критерии соотношения функции

нормативно-правового регулирования и закрепления правотворческих полномочий в статусе федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Кроме того, функция нормативно-правового регулирования в статусе федеральных служб сочетается с функциями по контролю и надзору, в статусе федеральных агентств она установлена наряду с функциями по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг.

Основной причиной создавшегося положения следует признать отсутствие единой законодательной основы правового статуса федеральных органов исполнительной власти. Поддерживая идею принятия Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», считаем необходимым закрепить в нем правотворческое полномочие федерального органа исполнительной власти в следующей формулировке: «Федеральный орган исполнительной власти принимает нормативные правовые акты в пределах своей компетенции на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации». С целью корректировки действующего законодательства в направлении единообразного нормативного закрепления правотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти считаем необходимым дополнить раздел «Полномочия» статусных положений о федеральных органах исполнительной власти пунктом следующего содержания: «федеральный орган исполнительной власти принимает нормативные правовые акты в пределах своей компетенции на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации».

Список литературы

1. Хаманева Н.Ю., Альхименко В.В., Выручаев А.А., Гордеева Н.А., Гришкова А.А., Забралов С.Н., Ломакина В.Ф., Манынина С.В., Медведев В.Н., Пучкова М.В., Салищева Н.Г., Филь М.М. Предложения по основным направлениям

совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта концепции его развития // Государство и право. 2011. №12. – С. 18.

2. Покидов Д.М. Функции административных органов и их организационная структура (на примере федеральных министерств Российской Федерации). Автореф. дис. к.ю.н., 12.00.14. – СПб, 2010. С.95.

3. Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 ред. от 23.07.2013) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // Консультант Плюс, 2013. С.18.

4. Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О внешней разведке» // Консультант Плюс. 2013. С.5.

5. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Консультант Плюс. 2013. С.8.