

DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.002

**ПРАВОВЫЕ АКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Марченко Дмитрий Эдуардович

кандидат юридических наук, доцент

Самарский филиал Московского городского педагогического университета

г. Самара, Россия

marchenko.d.e@yandex.ru

В статье рассматриваются термины, которые используются в регламентах и инструкциях о делопроизводстве исполнительных органов власти с точки зрения принятых в теории государства и права понятий «правовой акт», «нормативный акт», «акт правоприменения», «локальный акт». Официально в министерствах и ведомствах нормативные акты издаются только высшим руководителем, акты остальных руководителей в силу ведомственных определений, даваемых в регламентах по обеспечению правовой деятельности, относят к индивидуальным правовым актам. Автор считает, что это не соответствует принятым в теории государства и права понятиям. Во многом это вызвано тем, что единого «эталона» для терминологии, используемой в министерствах и ведомствах, нет. Теоретическую проблему мог бы решить Федеральный закон «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации», принятие которого не состоялось.

Ключевые слова: индивидуальный правовой акт, нормативный акт, акт правоприменения, исполнительный орган власти, министерство и ведомство, инструкция о делопроизводстве, регламент обеспечения правотворческой деятельности.

**LEGAL ACTS OF EXECUTIVE AUTHORITIES:
THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS**

Dmitry Eduardovich Marchenko

PhD (Law), Associate Professor

Moscow City University, Samara Branch

Samara, Russian Federation

marchenko.d.e@yandex.ru

The terms used in the regulations and instructions on the record-keeping of executive authorities are considered from the point of view of the concepts "legal act", "normative act", "law enforcement act", "local act" accepted in the theory of state and law. Officially, in ministries and departments, normative acts are issued only by the highest head, the acts of other heads, by virtue of departmental definitions given in the regulations on ensuring legal activity, are referred to as individual legal acts. The author believes that this does not correspond to the concepts accepted in the theory of state and law. This happens mostly due to the fact that there is no single "standard" for terminology used in ministries and departments. The theoretical problem could be solved by the Federal Law "On Normative Legal Acts in the Russian Federation", the adoption of which did not take place.

Keywords: an individual legal act, a regulatory act, an act of law enforcement, an executive authority, a ministry and an agency, an instruction on office work, regulations for law-making activities.

В современном обществе большое значение имеет оперативность правового регулирования, когда в соответствии с быстро меняющейся обстановкой и появлением новых задач, правоприменитель должен получать соответствующие текущей проблематике нормы права и эффективный набор средств, обеспечивающих его профессиональную деятельность. Оперативность и своевременность правового регулирования призваны реализовывать нормы подзаконных актов, издаваемых исполнительными органами власти. Акты органов исполнительных власти являются неотъемлемой частью системы законодательства Российской Федерации и издаются во исполнение федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации выступая основой профессиональной деятельности государственных служащих и работников органов и учреждений сферы обеих уровней власти.

Несмотря на то, что в научной и научно-практической литературе на сегодняшний день достаточно много написано про акты исполнительных органов власти, по мнению ряда ученых, при тщательном анализе действующих в делопроизводстве исполнительных органов власти правил, при сравнении инструкций по делопроизводству министерств и ведомств с принятыми в теории государства и права определениями можно найти ряд расхождений в понимании и трактовке с давно устоявшимся в науке категориальным аппаратом¹. В представленной статье мы попытаемся провести теоретико-правовой анализ сущности правовых актов исполнительных органов власти, видов актов исполнительных органов власти, а также уровней нормотворчества (субъектов исполнительного нормотворчества).

Правовое регулирование с помощью подзаконных актов в науке получило название подзаконного. Подзаконное регулирование в основном свойственно исполнительной ветви власти, так как государственными делами управляют органы исполнительной ветви власти, должностные лица которых обладают организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями. Тем не менее подзаконное регулирование присутствует и в законодательной, и даже в судебной ветвях власти. Палаты законодательных органов с помощью подзаконных актов регулируют внутренний регламент своей деятельности, устанавливая правила заседаний и проведения парламентских сессий. В рамках судебной ветви власти действует Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. В его полномочиях издавать подзаконные акты в форме приказов, распоряжений и коллегиальных решений для организационного обеспечения деятельности судов, а также органов судейского сообщества. Однако подзаконные акты в законодательной и судебной ветвях власти носят исключительно внутриорганизационный характер и фактически не касаются прав и свобод граждан, интересов организаций различных форм собственности.

¹ Например, *Мальшева М. В.* Правовой и нормативный характер актов органов и учреждений уголовно-исполнительной системы // Вестник Кузбасского института ФСИН России. 2016. № 4 (29). С. 149 сл.; *Одинокова Е. Ю.* Ведомственные нормативные правовые акты: юридическая сила и проблемы систематизации // Вестник Санкт-петербургского университета МВД России. 2011. № 2 (50). С. 26 слл.

Иное дело обстоит с актами исполнительных органов власти. Исполнительно-распорядительная деятельность министерств и ведомств обширна и затрагивает все сферы жизни общества. Это вызывает необходимость глубокого изучения существующих проблем, возникающих как на теоретическом, так и на практическом уровне.

Первое, над чем можно было бы задуматься, это определение актов исполнительных органов власти. Следует заметить, что для определения актов исполнительных органов власти (не только нормативных, но и правоприменительных) используется термин «правовые акты». Причем данный термин используется как для актов, содержащих административные или муниципальные нормы, так и для актов правоприменения. К примеру, для характеристики актов руководителей организаций, деятельность которых регулируется трудовым законодательством, используется термин «локальные акты», выражение «правовой» не используется. В учебной и научной литературе по административному праву дается примерно следующее определение актам исполнительных органов власти: это нормативно-правовые и правоприменительные акты, издаваемые во исполнение федеральных законов, указов Президента РФ и законов субъектов Российской Федерации органами и учреждениями, относящимися к исполнительной ветви власти².

Можно ли назвать все акты исполнительных органов власти правом? Это зависит от того, что понимать в качестве права. Если в качестве права понимать систему властных велений и правил, установленных государством или устанавливаемых от имени государства, то нормативные акты органов исполнительной власти, безусловно, относятся к праву, а правоприменительные акты и акты толкования можно отнести к правовым, то есть связанным с правом. Тем не менее в самом же определении говорится о том, что акты исполнительных органов власти издаются во исполнение законов. Таким образом, правом или правовыми они могут считаться только тогда, когда они основаны на законе и являются его прямым продолжением. В этой направленности существует проблема подмены закона подзаконным актом, когда федеральный закон или закон субъекта федерации фактически перекладывает нормотворчество на министерства и ведомства. Происходит подмена права административным приказом.

В качестве иллюстрации можно привести примеры из деятельности органов исполнительной власти, относящихся к правоохранительным органам. Так, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, на наш взгляд, фактически отдает всю полноту власти в установлении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и следственных изоляторов Министерству юстиции Российской Федерации, а Федеральный закон «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отдает регулирование порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований о безопасности дорож-

² См. Стахов А. И., Кононова П. И. Административное право: учебник для вузов. М., 2023. С. 34.

ного движения Министерству внутренних дел Российской Федерации. Слишком большое законодательное делегирование приводит к тому, что закон становится зависим от подзаконного акта, а действия исполнителя целиком и полностью начинают подчиняться не закону, а подзаконному акту.

Вторая теоретическая проблема заключается в недостаточно четкой и корректной классификации правовых актов исполнительных органов власти. Так, правовые акты исполнительных органов власти могут быть разделены в зависимости от порождаемых юридических последствий, форме, назначению, уровню издания и действию во времени.

Наиболее применяемой в регулирующих делопроизводство министерств и ведомств инструкциях и регламентах является классификация, проводимая в зависимости от порождаемых актами последствий. Согласно этой классификации, правовые акты министерств и ведомств делятся на нормативные правовые акты и индивидуальные правовые акты. Так, к примеру, Приказ ФСИН России разделяет правовые акты данного ведомства на нормативные правовые акты и индивидуальные правовые акты³. Подобная классификация есть в большинстве министерств и ведомств. Попробуем провести теоретический анализ указанной классификации и подвергнуть критике некоторые устоявшиеся представления о видах правовых актов в инструкциях исполнительных органах власти.

Под нормативным правовым актом принято понимать правовой акт, который издается компетентным органом власти и содержащий в себе правовые нормы (правила поведения и властные веления, имеющие постоянное действие и рассчитанные на многократное применение). Главное отличие индивидуального правового акта заключается в том, что он не содержит в себе нормы права, то есть не носит нормативный характер. Согласно регламентам и инструкциям о делопроизводстве большинства исполнительных органов нормативные правовые акты могут издавать только руководители министерств и ведомств (министры, директора федеральных служб, агентств). Остальные руководители не в праве издавать нормативные правовые акты, то есть в их приказах и распоряжениях не должно быть правил поведения.

Позволим себе усомниться в указанных положениях регламентов и инструкций. Следует заметить, что акты, издаваемые руководителями различных уровней власти в министерствах и ведомствах, не лишены нормативности. Фактически каждый руководитель издает различные положения, перечни, наставления, алгоритмы действий, правила для своих подчиненных, которые, по сути, ничем не отличаются от тех, которые издаются высшими руководителями исполнительных органов власти. На практике это выражается в формуле: если акт издан руководителем ведомства и содержит правила – он нормативный, а если акт издан руководителем террито-

³ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: Приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. [принят 18 августа 2005 г. № 718] // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 6. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=201292> (дата обращения: 03.04.2022).

риального органа или руководителем конкретного учреждения – он индивидуальный правовой акт.

Понятно, что подобная классификация призвана подчеркнуть значимость руководителя министерства и ведомства, а также единоначальный характер работы министерств и ведомств. На наш взгляд, следует разделять правовые акты министерств и ведомств на нормативные акты и акты правоприменения, что более традиционно для теории государства и права. Термин «индивидуальный правовой акт», если допускать возможность наличие в подобных актах регламентирующих правил, мало чем будет отличаться от термина «нормативный правовой акт». Следует заметить, что в ряде работ по теории государства и права при характеристике индивидуальных правовых актов допускается их разновидность – «акты-регламентаторы»⁴. Однако сами же авторы отмечают, что, в сущности, это те же нормативные акты.

В доказательство наших рассуждений можно привести тот факт, что в законодательстве России действует термин «локальный нормативный акт». Этот термин утвердился в трудовом праве и не применяется в административном. Тем не менее можно понять, что законодатель допускает создание норм на любом уровне в трудовом праве. Следует задаться вопросом: «Почему в трудовом праве руководитель любого уровня может издавать нормативные акты, а в административном праве – только руководитель высшего уровня?».

На основе всего вышесказанного можно сформулировать третью теоретическую проблему – определение субъекта подзаконного нормотворчества исполнительных органов власти. Кто же в министерствах и ведомствах является субъектом нормотворчества? Из анализа ведомственных приказов видно, что в качестве субъекта нормотворчества выступают только высшие руководители исполнительных органов власти – министры и руководители ведомств. Как было сказано выше, акты руководителей территориальных органов и конкретных органов и учреждений не относятся, только в силу определения, к нормативным и должны считаться индивидуальным правовым актом. Считаем это утверждение несколько некорректным, так как указанные акты, по сути, такие же нормативные, как и акты высших руководителей. По нашему мнению, следовало бы по аналогии с трудовым правом ввести термин «локальные» или «внутриведомственные» нормативные акты, а термин «индивидуальный правовой акт» заменить термином «акт правоприменения».

Почему же возникают такие теоретические казусы? На наш взгляд причина кроется в отсутствии в Российской Федерации специального закона, который бы установил виды нормативных актов и их характеристики, указал субъектов нормотворчества и правотворчества. Причем попытки принятия подобного закона уже были в прошлом. Так в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2015 и 2021 годах вносились законопроекты Федерального закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации». Однако они не были приняты и теория государства и права остается только теорией.

⁴ См., к примеру, *Коробка В. Н.* Роль правового мировоззрения в механизме правового регулирования // *Философия права.* 2021. № 2. С. 29–35.

Литература / References

1. Коробка В. Н. Роль правового мировоззрения в механизме правового регулирования // *Философия права*. 2021. № 2. С. 29–35.
2. Мальшева М. В. Правовой и нормативный характер актов органов и учреждений уголовно-исполнительной системы // *Вестник Кузбасского института ФСИН России*. 2016. № 4 (29). С. 149–154.
3. О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: Приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. [принят 18 августа 2005 г. № 718] // *Ведомости уголовно-исполнительной системы*. 2006. № 6. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=201292> (дата обращения: 03.04.2022).
4. Одинокова Е. Ю. Ведомственные нормативные правовые акты: юридическая сила и проблемы систематизации // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2011. № 2 (50). С. 26–31.
5. Стахов А. И., Кононова П. И. *Административное право: учебник для вузов*. 5-е изд. М.: Юрайт, 2023. 685 с.