

УРОВНИ ПОДЗАКОННОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Ивашкова А. А.

**Научный руководитель: Шафиров Владимир Моисеевич,
доктор юридических наук, заведующий кафедрой теории государства и права.
Сибирский Федеральный Университет,
Юридический Институт**

Вся система нормативных правовых актов представляется как единство двух массивов: подсистемы законодательства в ограничительном понимании как совокупности нормативных актов первичного характера и подсистемы актов, содержащих нормативные предписания, развивающие и конкретизирующие положения законодательства. Следует отметить, что первая из них существует только на федеральном и региональном уровнях, вторая - на всех.

Нередко, подзаконное нормотворчество критикуется на высших уровнях государственной власти, негативная оценка подзаконного нормативного регулирования и самих подзаконных актов вызвана объективным состоянием современной системы нормативных правовых актов, данная критика, вполне справедлива. Связано это с такими недостатками как: множественностью и рассогласованностью актов; несоответствием формы актов существу регулируемых отношений; случающемуся несоблюдению обязательности их государственной регистрации, отсутствие проектно нормативной деятельности подзаконных актов разных уровней; превышением нормотворческой компетенции государственными органами; отсутствие дисциплины ведомственного нормотворчества.

Подзаконные нормативные акты могут содержать не только вторичные, но и первичные правовые нормы. Преимущественно в настоящее время подзаконные нормативные акты содержат вторичные нормы права. Однако, нередко, они могут (а иногда это просто необходимо) содержать первичные правовые нормы.¹ Исследование подзаконных нормативных актов представляется актуальной и своевременной задачей правоведения и по той причине, что рассматриваемые акты выполняют существенную функциональную нагрузку, как сугубо правовую, так и общесоциальную. Но для действительного воплощения позитивных потенциальных возможностей подзаконных нормативных актов, реализации своего назначения, теоретикам права и практическим деятелям необходимо иметь достоверные знания об их юридической природе, регулятивных свойствах, субъектах подзаконного правотворчества, пределах допустимого и сферах возможного подзаконного регулирования. Но, на сегодняшний день в законодательстве отсутствует четкое определение подзаконного нормативного правового акта, что в свою очередь, является недостатком.

Ведомственные НПА издаются на основе и во исполнение федеральных законов, а также по собственной инициативе органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Действующая система НПА построена на основе их соотношения между собой по юридической силе, а также с учетом административно-

¹ Злобин А.В. Юридическая природа подзаконных нормативных актов в Российской Федерации //

правового статуса уполномоченного органа власти². Пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 федеральным органам исполнительной власти предписано обеспечивать своевременное принятие нормативных правовых актов во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. Однако, как показывает практика, федеральные органы исполнительной власти зачастую запаздывают с реализацией положений норм законов в ведомственных нормативных правовых актах. Одной из причин указанной проблемы является то, что подготовка соответствующих ведомственных актов, как правило, начинается после опубликования и вступления в юридическую силу закона. Следует отметить, что указанная проблема характерна не только для актов федеральных органов исполнительной власти, но и для актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Нужно сказать, что формы развития и конкретизации положений закона в подзаконных нормативных правовых актах направлены, главным образом, на формирование предметных связей между актами различной юридической силы, нормы подзаконных нормативных правовых актов обычно имеют значение видовых, а нормы законов характер и значение родовых. Отсюда, норма видового значения не может быть принята в отсутствие нормы родового значения. Формирование связей между родовой нормой и видовой возможно посредством использования форм развития и конкретизации норм законов в нормах подзаконных нормативных правовых актов. Необходимо также учитывать, что связь между законом и подзаконным нормативным правовым актом, устанавливаемая посредством различных форм развития и конкретизации, носит ступенчатый характер, поскольку закон и подзаконный нормативный правовой акт - это акты разных уровней. Использование форм развития и конкретизации положений закона направлено, в первую очередь, на реализацию определенных положений закона. С помощью этих форм в нормах подзаконных нормативных правовых актов отражается масса различного рода подробностей, характерных черт и особенностей общественных отношений, которые по объективным причинам не могут быть учтены первоначально в рамках положений закона. Использование этих форм для установления оптимального соотношения закона с подзаконным нормативным правовым актом не укладывается в рамки чисто технической стороны правотворческой деятельности. Это сложная, комплексная деятельность, связанная с установлением взаимосвязей между законом и подзаконным нормативным правовым актом, требующая согласованных действий не только со стороны правотворческих органов, принимающих подзаконные нормативные правовые акты, но и со стороны законодательных органов, которые при издании закона должны иметь в виду необходимость будущего развития и детализации его положений. Необходимость использования форм развития и конкретизации целесообразно определять первоначально на стадии подготовки проекта закона. В последующем, использование форм развития и конкретизации обнаруживается на стадии выявления объективных потребностей в издании компетентным правотворческим органом подзаконного нормативного правового акта. В одном случае такая потребность вызвана соответствующей оговоркой в законе, где может быть сказано, что определенный правотворческий орган для регулирования указанного в законе вопроса издает подзаконный нормативный правовой акт. В другом случае правотворческий

² Лапина М.А. Современное состояние ведомственного нормотворчества в системе федеральных органов исполнительной власти // Юридический мир. 2012. № 11. С. 16 - 24.

орган, исходя из практической потребности, сам определяет необходимость издания подзаконного нормативного правового акта по вопросу, урегулированному в законе и входящему в компетенцию соответствующего правотворческого органа³.

В кодифицированных законах регулирование отношений требует наиболее полной регламентации, учета различных аспектов взаимодействия участников регулируемых отношений. Такие особенности могут быть отражены в актах тех органов, которые на практике более всего приближены к реализации норм различной юридической силы, лучше всего знают специфику отношений, характер поведения субъектов регулируемых общественных отношений. Наиболее удачные положения таких подзаконных нормативных правовых актов могут быть воспроизведены в кодексах, утверждаемых в форме закона, или других законах⁴.

В современных условиях при формировании принципиально новой правовой системы Российской Федерации важно законодательно обеспечить баланс общих и конкретных норм, распределить их в законе и подзаконном нормативном правовом акте таким образом, чтобы подзаконные акты не подменяли собой законы, чтобы нормы подзаконных актов не стали на практике эффективнее норм законов. Такое положение на самом деле может иметь место, поскольку более конкретные нормы обладают свойством относительной самостоятельности, они непосредственно, без дальнейшей конкретизации могут применяться при разрешении многих индивидуальных дел.

Будет целесообразным, когда в преамбуле подзаконного нормативного правового акта указываются статьи, части статей закона, на основании которых издается данный акт. Возможно, даже приводить отдельные положения закона, которые послужили основанием для издания подзаконного нормативного правового акта. Во-вторых, очень важно в преамбуле называть конкретную форму развития или конкретизации положений закона, используемую в подзаконном нормативном правовом акте. Например, "в развитие статьи ...", "в целях детализации (конкретизации, дополнения) статьи ..." и т.д. Выполнение данных требований послужит укреплению законности в сфере издания подзаконных нормативных правовых актов, укрепит их связи с законом, повысит их качество и эффективность⁵.

Рассмотренные в данной статье проблемы, являются на сегодняшний день актуальными. Прежде всего, эта актуальность связана с важностью подзаконного нормотворчества, так как подзаконные акты выполняют существенные функции, без которых, в силу динамики и развития общественных отношений, закон работать не может. Подзаконное нормотворчество нуждается в кодификации и новой систематизированной проектно нормативной деятельности в области подзаконных актов.

³ Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115 - 128.

⁴ Божьев, В. «Тихая революция» Конституционного суда в уголовном процессе Российской Федерации // Российская юстиция. 2000. № 10. С. 35 - 39.

⁵ Лапина М.А. Современное состояние ведомственного нормотворчества в системе федеральных органов исполнительной власти // Юридический мир. 2012. № 11. С. 16 - 24.