

МОНИТОРИНГ ПРАВИЛ ПОДГОТОВКИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти представляют собой основу правового регулирования нормотворческих полномочий. При этом разнообразие видов нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, требует их согласования в целях определения полноты и единства подходов к подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Повышение эффективности нормотворческой функции исполнительных органов власти на федеральном уровне в значительной степени связано с качеством подготовки проектов нормативных правовых актов, которые становятся основой, а в определенном смысле эталоном для исполнительных органов иных уровней.

Материалы и методы. Исследовательские задачи были решены при помощи анализа разнообразных нормативных правовых актов, регламентирующих правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания. Особое место было отведено, в частности, формально-юридическому, структурно-функциональному, сравнительно-правовому и системному методам. На основе формально-юридического метода исследовались нормативные правовые акты и отдельные ресурсы юридической техники. Структурно-функциональный метод позволил рассмотреть специфику организации нормативного материала в тексте нормативного правового акта и выявить проблемы структурирования при подготовке проектов различных видов нормативных правовых актов. При помощи сравнительно-правового и системного методов проводилось сопоставление правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, установленных различными нормативными правовыми актами с учетом их юридической силы.

Результаты. Исследована группа нормативных правовых актов и иных документов, устанавливающих правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов власти, проанализировано единство подходов, закрепленных различными нормативными правовыми актами и полнота подобных правил подготовки.

Выводы. Нормативная основа правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти отличается разнообразием с точки зрения юридической силы этих актов и спецификой правил подготовки различных видов актов. Особое место в определении правил подготовки занимают документы рекомендательного характера, что создает широкое поле для усмотрения разработчика проекта нормативного правового акта. Установленные правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти необходимо структурировать и привести к единой системе.

Ключевые слова: правила подготовки проектов правовых актов, нормативные правовые акты, юридическая техника, органы исполнительной власти, правила подготовки, полномочия.

MONITORING OF NORMATIVE LEGAL ACTS PREPARATION RULES AT FEDERAL EXECUTIVE BODIES

Abstract.

Background. Rules of preparation of normative legal acts at federal executive bodies are the basis of legal regulation of law-making powers. Herewith, the variety of regulatory legal acts of federal executive bodies requires their approval in order to determine completeness and unity of approaches to preparation of normative legal acts at federal executive bodies. Improving the efficiency of standard-setting function of executive authorities at the federal level is largely due to the quality of preparation of regulations drafts, which become the basis and, in a certain sense, a benchmark for executive bodies of other levels.

Materials and methods. The research problems were solved by analyzing a variety of regulatory and legal acts regulating the rules of preparation of normative legal acts at federal executive bodies. The methodological basis of the research included general scientific and special methods of cognition. Special attention was given, *inter alia*, to formal and legal, structural and functional, comparative legal and systematic methods. On the basis of the formal-legal methods the author researched regulations and individual resources of the legal technique. The structural and functional method allowed to consider the organizational specifics of standard materials in texts of normative legal acts and revealed problems in preparation of drafts of various kinds of normative legal acts. Using comparative legal and systematic methods the author compared the rules of preparation of normative legal acts at federal executive bodies established by various regulatory acts taking into account their legal force.

Results. The researcher studied a group of normative legal acts and other documents establishing the rules of preparation of normative legal acts of federal authorities, analyzed the unity of approaches, fixed in different regulations, and the completeness of such rules of preparation.

Conclusions. The regulatory framework of rules of preparation of normative legal acts at federal bodies of executive power is distinguished by a diversity in terms of the legal force of such acts and specifics of preparation of different types of acts. A special place in determining the rules of preparation is taken by law instruments, which create ample capacity at discretion of a developer of a draft regulatory act. The established rules of preparation of normative legal acts of federal executive authorities need to be structured and brought to a single system.

Key words: rules of preparation of legal acts, normative legal acts, legal technique, executive authorities, preparation rules, powers.

Одним из важнейших полномочий федеральных органов исполнительной власти выступает нормотворчество, но многообразие нормативных правовых актов, регламентирующих подготовку проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, является избыточным и требует согласования. Главенствующая роль в реализации соответствующих полномочий принадлежит Правительству Российской Федерации. Видами издаваемых Правительством РФ нормативных правовых актов согласно п. 3 Постановления Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» [1] выступают постановления и распоряжения.

Постановления и распоряжения включают следующие реквизиты:

– наименование вида акта, который может быть постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации;

– дату акта, которая ставится в момент подписания акта при помощи словесно-цифрового способа;

– номер, присваиваемый после подписания документа (для распоряжений предусмотрено добавление к порядковому номеру через дефис буквы «р»), печатается после даты, номер оформляется арабскими цифрами и включает знак «№» и порядковый номер;

– место издания указывается после реквизитов «Дата» и «Номер» по центру страницы.

Структурным элементом, следующим за указанными выше реквизитами, является заголовок. Он печатается полужирным шрифтом и начинается с прописной буквы. Обычно текст включает констатирующую часть (преамбулу) и постановляющую часть (в распоряжениях – распорядительную), но это правило не является обязательным. Предваряет текст преамбула, которая завершается словами «Правительство Российской Федерации постановляет».

Постановляющая (распорядительная) часть проектов постановлений (распоряжений) Правительства Российской Федерации по общему правилу состоит из пунктов, которые не имеют заголовков. Приложения к постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации печатают на отдельных листах бумаги и визируются.

Подпись – это слова «Председатель Правительства Российской Федерации», инициалы имени и фамилия Председателя Правительства Российской Федерации.

Определенные шаги по установлению правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов власти сделаны в Постановлении Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [2] (далее – Правила) и Приказе Министерства юстиции РФ от 04.05.2007 № 88 «Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [3] (далее – Разъяснения), которые определяют нормативную основу для федеральных органов исполнительной власти. Нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти являются постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения. Запрещено издавать нормативные правовые акты в виде писем и телеграмм.

Структурная организация нормативного правового акта направлена на обеспечение логического развития темы правового регулирования. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов с номером арабской цифрой с точкой без заголовков. Пункты могут включать подпункты, которые могут иметь как буквенную, так и цифровую нумерацию. Если нормативный правовой акт значителен по объему, то он может быть разделен на главы с нумерацией римскими цифрами, которые имеют заголовки. Отдельными структурными элементами нормативного правового акта являются таблицы, графики, карты, схемы, оформляемые как приложения.

Реквизитами нормативных правовых актов являются: наименование органа (органов), издавшего акт; наименование вида акта и его название; дата подписания (утверждения) акта и его номер; наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт. Помимо этого специальным требованием к оформлению нормативного правового акта согласно Федеральному конституционному закону от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» [4] является требование к бланкам: бланки федеральных органов исполнительной власти содержат изображение Государственного герба Российской Федерации. Следовательно, официальный статус тексту нормативного правового акта федеральных органов исполнительной власти придает помещаемый на бланки в качестве обязательного реквизита Государственный герб Российской Федерации. При подготовке нормативного правового акта, издаваемого совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, необходимо учитывать, что он имеет номер и единую дату.

Правила и Разъяснения к ним содержат отдельные реквизитные и структурные правила подготовки проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также требования к государственной регистрации, присвоению регистрационного номера нормативному правовому акту и положения по поводу его официального опубликования.

Основные правила организации документооборота в федеральных органах исполнительной власти определены Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» [5], согласно которому издание нормативных правовых актов федеральным органом исполнительной власти осуществляется в виде приказов или в иных установленных законодательством Российской Федерации видах. В дополнение к указанному документу действуют Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (далее – Правила делопроизводства) [6]. В соответствии с указанными Правилами делопроизводства федеральный орган исполнительной власти издает инструкцию по делопроизводству, в которой определены правила создания документов в федеральном органе исполнительной власти.

Методическими рекомендациями по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти [7] (далее – Рекомендации) в разделе «Подготовка нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти» закреплено, что издание указанных видов нормативных правовых актов базируется на федеральных законах, правовых актах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также на основе инициативы федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Организационно-распорядительными документами федеральных органов исполнительной власти являются: приказ; положение; правила; инструкция; регламент; постановление; протокол заседаний (совещательных, координационных, экспертных и других органов); акт; аналитическая справка; докладная и служебная записки; договор (контракт, соглашение); деловая (служебная) переписка и др.

Правила делопроизводства устанавливают реквизиты документов, создаваемых в процессе деятельности федерального органа исполнительной власти, относя к ним достаточно обширный перечень. Инструкция по делопро-

изводству устанавливает требования к подготовке отдельных видов документов, связывая конкретный вид правового акта с характером тех вопросов, на регулирование которых он должен быть направлен. Так, приказы и распоряжения представляют собой индивидуальные правовые акты, которые закрепляют решения персонального характера, оперативные, организационные и другие вопросы работы федерального органа исполнительной власти, рассчитанные на разовое выполнение.

Официальный характер приказов (распоряжений) обеспечивается наличием следующих реквизитов: Государственного герба Российской Федерации; официального наименования федерального органа исполнительной власти; вида документа (ПРИКАЗ, РАСПОРЯЖЕНИЕ); даты; регистрационного номера; места составления (издания) документа; наименования документа (заголовок к тексту); подписи должностного лица; визы.

Заголовок приказа призван кратко и точно отражать содержание его текста. Заголовок документов, оформляемых на бланках с продольным расположением реквизитов, должен быть выровнен по центру. От заголовка текст отделяется интервалами. Обычно текст приказа состоит из двух достаточно самостоятельных частей: констатирующей (преамбулы) и распорядительной. В проектах приказов преамбула завершается словом «приказываю», которое печатается вразрядку.

Констатирующая часть содержит краткое изложение целей и задач, фактов и событий, которые выступают основанием для издания приказа. Эта часть начинается словами «в целях», «во исполнение» и т.п. В том случае, когда издание приказа основано на положениях иного документа, то констатирующая часть должна содержать указание на наименование этого документа, наименование органа, издавшего документ, дату, регистрационный номер и заголовок к тексту.

Распорядительная часть приказа содержит поручения (задания) с указанием исполнителя (исполнителей) и сроков исполнения. Допускается деление распорядительной части на пункты и подпункты с нумерацией арабскими цифрами. Действия, предписываемые распорядительной частью однородного характера, перечисляются в одном пункте. Исполнителями приказов могут быть указаны структурные подразделения или конкретные должностные лица. В последнем пункте распорядительной части могут содержаться сведения о должностном лице, осуществляющем контроль за исполнением приказа.

Виза на документе включает должность визирующего, личную подпись, расшифровку подписи и дату. Приложения к приказу также визируются. С момента согласования проекта документа или подписания приказа, распоряжения внесение изменений в него не допускается.

Приказы (распоряжения) подлежат подписанию руководителем федерального органа исполнительной власти, а при его отсутствии – лицом, которое его замещает.

Совместный приказ федеральных органов исполнительной власти должен содержать следующие сведения:

- наименования федеральных органов исполнительной власти, располагаемые на одном уровне;
- название вида документа – ПРИКАЗ, располагаемое по центру;
- дату приказа, которая определяется датой более поздней подписи, т.е. дата единая;

- регистрационный номер, который включает регистрационные номера, присвоенные документу разными органами власти – авторами документа через косую черту в том порядке, в котором они указаны в документе;
- подписи руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Инструкция по делопроизводству устанавливает требования к подготовке аналогичных инструкций в федеральных органах исполнительной власти, которыми разрабатываются и утверждаются подобные инструкции [8–12]. Помимо документов, касающихся делопроизводства, отдельные правила оформления также установлены Постановлением Госстандарта РФ от 03.03.2003 № 65-ст «О принятии и введении в действие государственного стандарта Российской Федерации» [13]. Специальных технико-юридических правил данный стандарт не содержит.

В настоящее время возросла активность Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти в правотворческой деятельности, свидетельством чему является количественный рост правовых актов соответствующих органов власти. Но это практически никак не сказалось на нормативном регулировании правил подготовки правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, поскольку принимаемые ими нормативные правовые акты в основе лишь вносят изменения и дополнения в ранее принятые нормативные правовые акты. Проведенное исследование показало, что нормативная основа подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти требует совершенствования в части приведения совокупности правовых актов, регламентирующих подобную деятельность, в единую, стройную систему.

Нормативное регулирование технико-юридических правил подготовки правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти состоит из правовых актов различных видов, правового статуса и подведомственности. При этом следует отметить, что основу регулирования составляют Постановления Правительства РФ, которые определяют правила подготовки правовых актов, их регистрации и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при совместном участии в осуществлении правотворческой политики. Другая группа нормативных правовых актов и иных документов содержит правила делопроизводства, в которых определяются некоторые реквизитные, структурные правила правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, а также условия регистрации правовых актов и их опубликования. Причем весьма позитивным аспектом является дифференциация правил по субъектам (Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, их структурные и территориальные подразделения) и видам издаваемых правовых актов – нормативные и индивидуальные; постановления, распоряжения, приказы, положения, правила, инструкции и положения.

Вместе с этим установленные правила подготовки правовых актов недостаточно структурированы в соответствии с последовательностью разработки проектов: содержательные правила, реквизитные правила, структурные правила, специально-юридические и языковые правила, что повысит качество нормотворчества Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, а значит, будет работать на усиление эффективности исполнительной ветви власти.

Список литературы

1. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 30.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – 7 июня. – № 23. – Ст. 2313.
2. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 17.02.2014) // Российская газета. – 1997. – № 161 (21 августа).
3. Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) // Российская газета. – 2007. – № 108 (24 мая).
4. О Государственном гербе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – 25 декабря. – № 52 (ч. I). – Ст. 5021.
5. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 27.03.2013) // Российская газета. – 2005. – № 171 (5 августа).
6. Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти : Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (ред. от 07.09.2011) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – 22 июня. – № 25. – Ст. 3060.
7. Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утв. Приказом Росархива от 23.12.2009 № 76) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Инструкции по оформлению проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в Судебном департаменте для представления в органы государственной власти : Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 19.11.1999 № 144 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний : Приказ ФСИН РФ от 19.05.2006 № 245 (ред. от 13.10.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – 26 июня. – № 26.
10. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Федеральной службе исполнения наказаний : Приказ ФСИН России от 10.08.2011 № 464 (ред. от 28.08.2013) // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2011. – № 11.
11. О Регламенте Следственного комитета Российской Федерации : Приказ СК России от 30.09.2011 № 137 // СПС «КонсультантПлюс».
12. По делопроизводству в системе ФМС России : Приказ ФМС России от 08.11.2010 № 400 (вместе с «Инструкцией по делопроизводству в системе ФМС России») // СПС «КонсультантПлюс».
13. О принятии и введении в действие государственного стандарта Российской Федерации : Постановление Госстандарта РФ от 03.03.2003 № 65-ст (вместе с «ГОСТ Р 6.30–2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»). – М. : ИПК Издательство стандартов, 2003. – (Требования к оформлению документов).

References

1. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2004, 7 June, no. 23, art. 2313.
2. *Rossiyskaya gazeta* [The Russian newspaper]. 1997, no. 161 (21 August).
3. *Rossiyskaya gazeta* [The Russian newspaper]. 2007, no. 108 (24 May).
4. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2000, 25 December, no. 52 (part I), art. 5021.

5. *Rossiyskaya gazeta* [The Russian newspaper]. 2005, no. 171 (5 August).
6. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2009, 22 June, no. 25, art. 3060.
7. *Metodicheskie rekomendatsii po razrabotke instruktsiy po deloproizvodstvu v federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti (utv. Prikazom Rosarkhiva ot 23.12.2009 № 76)* [Methodological guidelines to development of office-work instructions at federal executive bodies (approved by the decree of the Federal archival agency from 23.12.2009 №76)]. "ConsultantPlus" reference system.
8. *Ob utverzhdenii Instruktsii po oformleniyu proektov normativnykh pravovykh aktov, podgotavlivaemykh v Sudebnom departamente dlya predstavleniya v organy gosudarstvennoy vlasti: Prikaz Sudebnogo departamenta pri Verkhovnom Sude RF ot 19.11.1999 № 144* [On approval of instructions on preparation of draft legal acts to be submitted by the Court Department to public authorities: the order of the Court Department of the Supreme Court of Russia from 19.11.1999 № 144]. "ConsultantPlus" reference system.
9. *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti* [Bulletin of normative acts of federal executive bodies]. 2006, 26 June, no. 26.
10. *Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noy sistemy* [Bulletin of the penitentiary system]. 2011, no. 11.
11. *O Reglamente Sledstvennogo komiteta Rossiyskoy Federatsii: Prikaz SK Rossii ot 30.09.2011 № 137* [On regulations of the Investigative Committee of the Russian Federation: the order of the SK of Russia from 30.09.2011 № 137]. "ConsultantPlus" reference system.
12. *Po deloproizvodstvu v sisteme FMS Rossii: Prikaz FMS Rossii ot 08.11.2010 № 400 (vmeste s «Instruktsiyey po deloproizvodstvu v sisteme FMS Rossii»)* [On office-work at the Federal Migration Service of Russia: the order of the FMS of Russia from 08.11.2010 № 400 (along with "The office-work instructions at the FMS of Russia")]. "ConsultantPlus" reference system.
13. *O prinyatii i vvedenii v deystvie gosudarstvennogo standarta Rossiyskoy Federatsii: Postanovlenie Gosstandarta RF ot 03.03.2003 № 65-st (vmeste s «GOST R 6.30–2003. Gosudarstvennyy standart Rossiyskoy Federatsii. Unifitsirovannyye sistemy dokumentatsii. Unifitsirovannaya sistema organizatsionno-rasporyaditel'noy dokumentatsii. Trebovaniya k oformleniyu dokumentov»)* [On adoption and enactment of the state standard of the Russian Federation: the decree of the State Standard Agency of Russia from 03.03.2003 № 65-st (along with "GOST R 6.30–2003. State Standard of the Russian Federation. Unified documentation systems. Unified system of organizational-executive documentation. Document preparation requirements")]. Moscow: IPK Izdatel'stvo standartov, 2003.

Кюрджиев Валерий Александрович
аспирант, Северо-Кавказский
федеральный университет
(Россия, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1)

Kyurdzhiev Valeriy Aleksandrovich
Postgraduate student, North Caucasus
Federal University
(1 Pushkina street, Stavropol, Russia)

E-mail: vaalera003@mail.ru

УДК 340.13

Кюрджиев, В. А.

Мониторинг правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти / В. А. Кюрджиев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 4 (36). – С. 20–27.