

Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

УДК 340.1

doi: 10.35750/2071-8284-2021-3-25-30

Иван Владимирович Куртяк

кандидат юридических наук, доцент

ORCID: 0000-0003-3868-4658, kurtyak1964@mail.ru

Роман Николаевич Яхонтов

кандидат юридических наук

ORCID: 0000-0002-6826-8455, Yahontov.R@mail.ru

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1

К вопросу о стадиях нормотворческого процесса в органах исполнительной власти

Аннотация: Статья посвящена проблеме нормотворческого процесса в органах исполнительной власти России, с одной стороны, и теоретическим основам административного процесса, с другой. В статье анализируются основные стадии нормотворческого процесса, влияющего на процесс формирования материальных и процессуальных норм права. Оцениваются материальные и процессуальные нормы права на разных уровнях развития. Обсуждаются основные стадии нормотворческого процесса. Исследуется значение нормотворческого процесса в органах исполнительной власти, соотношение нормотворческого процесса с процессом в МВД России. Авторами определена классификация стадий нормотворческого процесса: необходимость издания проекта правового акта органов исполнительной власти; подготовка и разработка текста проекта; обсуждение проекта правового акта заинтересованными лицами; поправка в проект правового акта; обособленная экспертиза на коррупциогенность проекта; публикация проекта правового акта; вступление в силу правового акта, сделана общая характеристика. Ставится вопрос о возможных путях совершенствования стадий нормотворческого процесса.

В статье осмысливается теоретическая основа нормотворческого процесса, стадии нормотворческого процесса органов исполнительной власти. Авторами сделан вывод, что нормотворческий процесс сформировался как самостоятельный институт административного процесса. Раскрытие вопросов нормотворческого процесса позволит диагностировать рассматриваемое направление, даст возможность на основе современного административного процесса исследовать «нормотвор-

ческий процесс в органах исполнительной власти», «стадии нормотворческого процесса». При этом учитывается процесс создания нормативных правовых актов. В последние годы наблюдается интерес к нормотворческому процессу в период создания нормативных правовых актов.

Ключевые слова: процесс, нормотворческий процесс, стадии нормотворческого процесса, субъекты, структура

Для цитирования: Куртык И. В., Яхонтов Р. Н. К вопросу о стадиях нормотворческого процесса в органах исполнительной власти // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 3 (91). – С. 25–30; doi: 10.35750/2071-8284-2021-3-25-30.

Ivan V. Kurtyak

Can. Sci. (Jurid), Docent

ORCID: 0000-0003-3868-4658, kurtyak1964@mail.ru

Roman N. Yakhontov

Can. Sci. (Jurid)

ORCID: 0000-0002-6826-8455, Yakhontov.R@mail.ru

Saint Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint Petersburg, 198206, Russian Federation

On the question of the stages of the rule-making process in the executive authorities

Abstract: The article is devoted to the problem of the rule-making process in the executive authorities of Russia on the one hand, and the theoretical foundations of the administrative process on the other. The authors analyse the main stages of the rule-making process that affects the process of forming material and procedural norms of law. The material and procedural norms of law at different levels of development are evaluated. The main stages of the rule-making process are discussed. The authors examine the significance of the rule-making process in the executive authorities, the correlation of the rule-making process with the process in the Ministry of Internal Affairs of Russia. The authors define the classification of the stages of the rule-making process: the need for the issuance of a draft legal act of executive authorities; preparation and development of the text of the draft; discussion of the draft legal act by interested persons; amendments and additions to the draft legal act; making a decision on the draft legal act; independent examination of the corruption of the project; publication of the draft legal act; coming into force of the legal act. General characteristics are made. The question is raised about possible ways to improve the stages of the rule-making process.

The article deals with the theoretical basis of the rule-making process, the stages of the rule-making process of executive authorities. The author concludes that the rule-making process has been formed as an independent institution of the administrative process. The disclosure of the issues of the rule-making process will allow to diagnose the direction under consideration, give the opportunity to study the «rule-making process in executive authorities» and «stages of the rule-making process» on the basis of the modern administrative process. At the same time, the process of creating regulatory legal acts is taken into account. In recent years, there has been interest in the rule-making process during the creation of regulatory legal acts.

Keywords: process, rule-making process, stages of the rule-making process, subjects, structure

For citation: Kurtyak I. V., Yakhontov R. N. On the question of the stages of the rule-making process in the executive authorities // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 3 (91). – P. 25–30; doi: 10.35750/2071-8284-2021-3-25-30.

Нормотворческий процесс органов исполнительной власти представляет собой сложную деятельность и протекает в определённой процедуре, установленной нормами права. Нормотворческий процесс – это урегулированная правом последовательность совершения юридических действий, которые складываются в определённые стадии.

В теории государства и права имеются разные точки зрения на совокупность стадий,

составляющих нормотворческий процесс. Поскольку нормотворчество выступает составной частью правотворчества, законотворчества, судебного правотворчества, следует различать особенности каждого из перечисленных видов нормотворческого процесса. Многие авторы рассматривают специфику законотворческого процесса и обращают внимание на то, что законотворческий процесс является составной частью правотворческого процесса и состоит из

четырёх стадий: 1) законодательной инициативы; 2) обсуждений законопроекта; 3) принятия закона; 4) обнародования закона¹.

Правотворческий процесс рассматривается в широком и узком смысле слова. В широком смысле он направлен на создание нормативных правовых актов, то есть это совокупность организованных действий, которые регулируются конституционными и иными нормами права. В узком смысле слова нормотворческий процесс выступает как составная часть правотворческого процесса. Правотворческий процесс в этом случае подразделяется на шесть самостоятельных стадий: 1) принятие решений о внесении изменений в действующую систему права; 2) подготовка проекта нормативного правового акта либо доработка проекта, внесённого в порядке нормотворческой инициативы; 3) рассмотрение проекта нормативного правового акта правотворческим органом; 4) обсуждение и согласование проекта заинтересованными лицами; 5) принятие нормативного правового акта; 6) опубликование нормативного правового акта [2, с. 4–14].

Стадии нормотворческого процесса следует рассматривать и с позиции исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти. Однако В. М. Серых считает, что издание актов управления, влекущих определённые юридические последствия, представляется частью управленческого процесса².

Одним из первых отечественных учёных, предпринявших попытку обосновать стадии нормотворческого процесса в органах исполнительной власти, был профессор В. Д. Сорокин, который в своих научных работах обосновал стадии нормотворческого процесса³. Развивая идеи В. Д. Сорокина, отечественные учёные сформулировали разные аспекты основ нормотворческого процесса органов исполнительной власти.

Так, Э. Л. Лещина, А. Д. Магденко⁴, основываясь на концепции нормотворческого процесса и развивая научные мысли В. Д. Сорокина, изложили свою точку зрения на производство нормативных правовых актов в государственном управлении. Авторы предлагают четыре стадии процесса: 1) подготовка проекта нормативно-

го правового акта государственного управления; 2) рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта государственного управления; 3) государственная регистрация нормативного правового акта государственного управления; 4) опубликование и вступление в силу нормативного правового акта государственного управления.

В частности, для нормотворческого процесса в методических материалах Н. А. Любимова рекомендует оптимизировать правотворческий процесс и выделяет следующие стадии: 1) правотворческая инициатива; 2) обсуждение проекта подготавливаемого документа; 3) принятие нормативного правового акта, который обладает определённой спецификой, обусловлен функциями и полномочиями конкретного субъекта правотворческой деятельности; 4) далее следует процедура рассмотрения и подписания для обнародования. Методическая позиция автора может существовать в рамках правотворческого и нормотворческого процесса органов исполнительной власти⁵.

Приведённые позиции учёных нашли отражение в практическом применении при формировании нормотворческого процесса органов исполнительной власти.

Нормотворческий процесс органов исполнительной власти формально вытекает из названных процессов. Несмотря на то, что нормотворческий процесс органов исполнительной власти содержит тождественные процедуры, стадии иных процессов, признаки стадий в процедурах наблюдаются.

Отличие нормотворческого процесса органов исполнительной власти от правотворческого и законотворческого процесса заключается в том, что в нём ряд стадий отсутствует, а часть повторяется, вследствие чего не сложилось единой системы и структуры данного процесса как самостоятельного института права, а размытость процедур в нём порождает научную дискуссию о процессе органов исполнительной власти как составной части процесса.

Такое разнообразие теоретических суждений обусловлено тем, что, во-первых, принято законодательство, определяющее порядок создания правовых актов; во-вторых, учитывая различные научные позиции в области нормотворческого процесса, мы предлагаем выделить в нормотворческом процессе органов исполнительной власти восемь стадий:

¹ Теория права и государства : курс лекций / под ред. Н. И. Мутузова, А. В. Малькова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юристъ.2001. – С. 227–229.

² Серых В. М. Теория государства и права : учебник. – Москва: Былина, 1998. – С.163.

³ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. – Санкт-Петербург: Процесс, 2004. – С. 333.

⁴ Лещина Э. Л., Магденко А. Д. Административно-процессуальное право : курс лекций. – Москва: Российский государственный университет правосудия, 2015. – 310 с.

⁵ Любимов Н. А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики : конспект лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Изд-во Московского ун-та, 2009. – С. 64.

- 1) обязанность (полномочия) издания проекта правового акта органов исполнительной власти;
- 2) подготовка и разработка текста проекта;
- 3) обсуждение проекта правового акта заинтересованными лицами;
- 4) внесение изменений и дополнений в проект правового акта;
- 5) принятие решения по проекту правового акта;
- 6) независимая экспертиза на коррупциогенность проекта;
- 7) публикация (обнародование) проекта правового акта;
- 8) вступление правового акта в законную силу.

Стадия обязанности (полномочий) издания проекта правового акта органом исполнительной власти построена на реализации задач, функций и полномочий управления. Выделим три подхода в полномочиях по изданию проекта правового акта.

Первый подход: должностные лица органов исполнительной власти выступают с инициативой издать проект правового акта и тем самым включаются в реализацию управленческих решений.

Второй подход: необходимость издания проекта правового акта органов исполнительной власти соединяется с теми обстоятельствами повсеместной управленческой деятельности, без которых немислима деятельность субъектов исполнительной власти. Нормы права принуждают должностных лиц органов исполнительной власти вести постоянное наблюдение за изменяющейся обстановкой в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Третьим подходом рассматриваемой стадии издания проекта правового акта является мониторинг. Мониторинг в органах исполнительной власти проводится с целью:

– контроля за претворением федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов министра внутренних дел Российской Федерации в практическую деятельность органов исполнительной власти;

– выявления на основе мониторинга пробелов, неточностей в праве, на основе чего ставится вопрос о необходимости разработки проекта правового акта.

На стадии подготовки текста проекта правового акта (субъекты органов исполнительной власти называют её стадией «возбуждения по подготовке проекта правового акта») определяется состав должностных лиц, уполномо-

ченных подготовить проект правового акта и принять решение по его возбуждению. Проекты правовых актов создаются не только органом исполнительной власти – они могут создаваться несколькими государственными органами, например, прокуратурой Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и другими органами или общественными организациями. Такие проекты называются сложными правовыми актами, и для них стадия возбуждения по подготовке проекта правового акта требует некоторых последовательных действий – таких как согласование, уточнение норм права, обсуждение, а затем принятие решения о возбуждении по подготовке проекта правового акта. После возбуждения проекта правового акта он по соответствующей процедуре переходит в стадию обсуждения.

На стадии обсуждения проекта правового акта наиболее ярко выражена процедура коллегиального обсуждения. В разделе IV Регламента Правительства РФ, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, закреплено именно коллегиальное обсуждение. Проекты правовых актов органов исполнительной власти, преследуя демократические цели и задачи, могут обсуждаться в СМИ, интернете (например, на «Федеральном портале проектов нормативных правовых актов»), общественными организациями. Предложения, полученные субъектами нормотворческой деятельности, после их анализа и систематизации включаются в проект правовых актов органов исполнительной власти.

После обсуждения проекта правового акта по соответствующей процедуре он переходит в стадию поправки.

На стадии внесения изменений и дополнений в проект правового акта органов исполнительной власти вносятся поправки, сделанные на основе информации, полученной из различных источников. Такими источниками могут быть граждане, общественные организации, интернет, судебная практика Верховного Суда Российской Федерации или судов общей юрисдикции. Судебное решение по делам об оспаривании нормативных правовых актов имеет существенное значение для внесения изменений и дополнений в проект правовых актов⁶. Судебные решения являются основой для внесения поправки в проект правового акта с целью ликвидации коллизии или пробелов в праве. После внесения изменений и дополнений в проект правового акта, проект по соответствующей

⁶ Немцова В. Б. Юридическое значение судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Немцова Вера Борисовна. – Москва, 2013. – С. 174.

процедуре переходит в стадию принятия решения по проекту.

На стадии принятия решения по проекту правового акта органов исполнительной власти устанавливаются управленческие решения должностных лиц. Также на данной стадии должностные лица определяют, в какой форме правовой акт органов исполнительной власти будет принят: будет ли это приказ, положение, инструкция, устав, служебное письмо, телеграмма, телетайп, концепция или распоряжение. После придания проекту правового акта определённой формы, по соответствующей процедуре документ переходит далее в стадию экспертизы.

Стадия экспертизы на коррупциогенность включает в себя собственно независимую экспертизу, которая проводится с целью выявления в проектах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и в соответствии с федеральным законом Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации, Подобные экспертизы правовых актов проводятся не только в Российской Федерации, но и в странах СНГ [9, с. 5–14].

Далее проект правового акта по соответствующей процедуре переходит в стадию опубликования.

На стадии опубликования проекта правового акта органов исполнительной власти решаются следующие задачи: во-первых, доведение положений акта до адресата; во-вторых, закрепление срока вступления его в законную силу; в-третьих, определяется, в каком издании публикуется правовой акт.

Название данной стадии может выступить как предмет для научной дискуссии, так как в юридической литературе для обозначения этой процедуры используются синонимичные термины «обнародование» и «опубликование» правовых актов.

После опубликования проекта правового акта он переходит в стадию вступления в законную силу.

На стадии вступления в законную силу проекта правового акта определяется срок его вступления в законную силу; проходит регистрация правового акта, а также процесс официального опубликования правового акта.

Результаты исследования

Проведённый анализ стадий нормотворческого процесса в органах исполнительной власти позволяет сделать следующие выводы:

– функции и полномочия органа исполнительной власти в области нормотворчества осуществляются на основании и во исполнение

федерального конституционного закона, федерального закона; указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации;

– рассмотренный процесс имплементирует материальные нормы права в форму правового акта органа исполнительной власти;

– нормотворческий процесс – это действие по созданию правового акта, укрепляющего фундамент правового регулирования как для управленческих, так и неуправленческих правоотношений;

– нормотворческий процесс состоит из объектов, которые составляют основу нормотворческих правоотношений. Это проявляется в том, что субъекты нормотворческих правоотношений наделены полномочиями. Тем самым нормотворческий орган отличается от законотворческого, который устанавливает правовое регулирование по политическим, экономическим и социальным потребностям в интересах общества и государства;

– нормотворческий процесс органов исполнительной власти выступает правовым механизмом для формирования норм права. В этом смысле слова и производится детализация и конкретизация норм права федерального закона или иного нормативного правового акта, на основе чего создаётся правовой акт;

– должностные лица органов исполнительной власти, руководствуясь процессуальными нормами права, уполномочены разрабатывать и издавать другие правовые акты в форме приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений. В зависимости от формы, содержания правового акта определяется структура и система нормотворческого процесса.

Заключение

Суммируя вышеизложенное, можно заключить, что нормотворческий процесс органов исполнительной власти России состоит из стадий. Каждая стадия представляет собой отдельную процедуру, которая объединяется субъективным и объективным составом. Субъективный состав включает в себя должностных лиц, специалистов по реализации нормотворческих полномочий, направленных на создание объекта (проекта нормативно-правового акта). Объект – это проект правового акта, который детализирует материальные нормы права и охватывает правовое регулирование и широкий спектр неорганизованных вопросов в различных областях экономики, культуры, социальной сферы, в охране общественного порядка и борьбе с преступностью или ликвидации последствий стихийных бедствий.

Список литературы

1. Соколова Ю. А. Нормотворчество органов исполнительной власти: теоретические аспекты и правовая регламентация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – № 8 (14). – С. 51–54.
2. Бобылев А. И. Правотворчество и правотворческий процесс // Право и государство: теория и практика. – 2006. – № 6. – С. 4–14.
3. Перфилова А. А. Особенности нормотворчества исполнительных органов государственной власти // Молодой учёный. – 2019. – № 48 (286). – С. 275–277.
4. Семёнов С. А., Обухов Д. С. Нормотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти // Синергия наук. – 2019. – № 36. – С. 586–595.
5. Куртяк И. В. Методология правотворчества и нормотворчества в органах исполнительной власти как элемент правового механизма // Социально-гуманитарные знания. – 2007. – № 7. – С. 18–22.
6. Смирнова А. А. О праве органов исполнительной власти на принятие нормативных правовых актов // Государство и право. – 2011. – № 4. – С. 91–94.
7. Соколова Ю. А. Теоретические аспекты нормотворчества органов исполнительной власти // Фундаментальные исследования. – 2007. – № 3. – С. 78–79.
8. Лапина М. А. Современное состояние ведомственного нормотворчества в системе федеральных органов исполнительной власти // Юридический мир. – 2012. – № 11. – С. 16–24.
9. Василевич Г. А. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти по законодательству Республики Беларусь // Зарубежное законодательство и сравнительное правоведение. – 2019. – № 4. – С. 5–16.
10. Арзамасов Ю. Г. Структура и содержание нормотворческого процесса Правительства Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2006. – № 7. – С. 13–22.

References

1. Sokolova Yu. A. Normotvorchestvo organov ispolnitel'noy vlasti: teoreticheskiye aspekty i pravovaya reglamentatsiya // Nauka i obrazovaniye: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravleniye. – 2011. – № 8 (14). – S. 51–54.
2. Bobylev A. I. Pravotvorchestvo i pravotvorcheskiy protsess // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. – 2006. – № 6. – S. 4–14.
3. Perfilova A. A. Osobennosti normotvorchestva ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti // Molodoy uchenyy. – 2019. – № 48 (286). – S. 275–277.
4. Semonov S. A., Obukhov D. S. Normotvorcheskaya deyatel'nost' federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti // Sinergiya nauk. – 2019. – № 36. – S. 586–595.
5. Kurtyak I. V. Metodologiya pravotvorchestva i normotvorchestva v organakh ispolnitel'noy vlasti kak element pravovogo mekhanizma // Sotsial'no-gumanitarnyye znaniya. – 2007. – № 7. – S. 18–22.
6. Smirnova A. A. O prave organov ispolnitel'noy vlasti na prinyatiye normativnykh pravovykh aktov // Gosudarstvo i pravo. – 2011. – № 4. – S. 91–94.
7. Sokolova Yu. A. Teoreticheskiye aspekty normotvorchestva organov ispolnitel'noy vlasti // Fundamental'nyye issledovaniya. – 2007. – № 3. – S. 78–79.
8. Lapina M. A. Sovremennoye sostoyaniye vedomstvennogo normotvorchestva v sisteme federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti // Yuridicheskiy mir. – 2012. – № 11. – S. 16–24.
9. Vasilevich G. A. Normotvorcheskaya deyatel'nost' organov ispolnitel'noy vlasti po zakonodatel'stvu Respubliki Belarus' // Zarubezhnoye zakonodatel'stvo i sravnitel'noye pravovedeniye. – 2019. – № 4. – S. 5–16.
10. Arzamasov Yu. G. Struktura i sodержaniye normotvorcheskogo protsessa Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. – 2006. – № 7. – S. 13–22.

Статья поступила в редакцию 01.02.2021; одобрена после рецензирования 24.06.2021; принята к публикации 03.09.2021.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов. Авторами внесён равный вклад в написание статьи.
The authors declare no conflicts of interests. The authors have made an equal contribution to the article.