

Романова Г.В.

О ПРОБЛЕМНЫХ АСПЕКТАХ ПОДЗАКОННЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Romanova G.V.

ON THE PROBLEMATIC ASPECTS OF SUBORDINATE LEGAL ACTS IN THE MODERN STATE

В статье рассматриваются проблемные аспекты подзаконных правовых актов. Правовую действительность современного правового государства трудно представить и верно оценить без учета подзаконных правовых актов. Такие акты выполняют свою немаловажную роль в жизни российского общества. Ведь правовое регулирование общественных отношений отнюдь не сводится к нормативно-законодательному регулированию. Оно необходимо дополняется подзаконным нормативным и индивидуальным правовым регулированием. Однако проблема существования и развития подзаконных правовых актов на сегодняшний день исследована еще недостаточно. Ход же обновления жизни современного общества остро нуждается в оптимизации осуществляемых преобразований. А это связано с разработкой и решением комплекса теоретических и практических задач. Необходимость изучения подзаконных правовых актов определяется тем, что данные акты являются правотворческими актами компетентных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, руководителей предприятий, учреждений или организаций, основанными преимущественно на законе и не противоречащими ему. Они входят в число нормативных правовых актов и составляют часть правовой системы российского права.

Ключевые слова: подзаконный правовой акт, государство, общество, право, закон, нормативный акт, индивидуальный акт.

The article discusses the problematic aspects of subordinate legal acts. It is difficult to imagine and correctly assess the legal reality of a modern rule-of-law state without taking into account subordinate legal acts. Such acts play an important role in the life of Russian society. After all, the legal regulation of public relations is by no means reduced to regulatory and legislative regulation. It is necessary to supplement it with subordinate regulatory and individual legal regulation. However, the problem of the existence and development of subordinate legal acts has not yet been sufficiently investigated. The course of the renewal of the life of modern society is in urgent need of optimizing the ongoing transformations. And this is connected with the development and solution of a set of theoretical and practical tasks. The need to study subordinate legal acts is determined by the fact that these acts are law-making acts of competent executive authorities, local self-government bodies, heads of enterprises, institutions or organizations, based primarily on the law and not contradicting it. They are among the normative legal acts and form part of the legal system of Russian law.

Keywords: subordinate legal act, state, society, right, law, regulatory act, individual act.

В жизни правового общества встречается множество документов и актов, различия между которыми зачастую не проводятся. В этой связи появляются проблемные вопросы выбора в регулировании общественных отношений, а также

определении их юридической силы, эффективности. Преодолеть все эти трудности позволяет определение места подзаконных правовых актов в системе юридических актов, участвующих в регулировании общественных отношений.





Первый проблемный аспект кроется в выборе предмета подзаконного правового акта. Его темой нередко становятся вопросы, не относящиеся к данному предмету исследования, а также вопросы, выходящие за пределы компетенции издающего органа. Для того чтобы таких результатов не было, необходимо строго соблюдать компетенцию органа или должностного лица, правомочного принимать соответствующий акт, определять тему акта в соответствии с объемом и характером регулируемых им отношений [5, с.10].

К признакам подзаконного правового акта относятся следующие. Во-первых, подзаконный правовой акт предназначен для регулирования общественных отношений, что достигается с помощью издания как нормативных, так и индивидуальных актов. Во-вторых, подзаконные правовые акты могут иметь нормативный или индивидуальный характер. Первые связаны с нормативным правовым регулированием общественных отношений, вторые с индивидуальным правовым регулированием общественных отношений. В-третьих, подзаконный правовой акт обладает обязательностью. Это означает, что он официально признан государством и его институтами. Его обязаны исполнять физические и юридические лица, все субъекты права, которым он адресован. В-четвертых, подзаконные правовые акты имеют определенные параметры действия: во времени, в пространстве и по кругу лиц. Данные параметры устанавливаются государственными органами и должностными лицами, издающими указанные акты, заранее или указываются в самом тексте правового акта. Важную роль также имеют вопросы о вступлении в силу подзаконного правового акта или о прекращении его действия, о действии на определенной территории, о сфере регулирования указанного акта. Все эти вопросы излагаются в самом акте.

Например, Указ Президента Российской Федерации «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» [3] действует на всей территории Российской Федерации, вступил в силу с 15 января 2011 года (как указано в самом тексте акта), распространяется на всех сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, на всех граждан и должностных лиц, которые обращаются по интересующим их вопросам в указанный орган власти.

Подзаконные правовые акты обладают меньшей юридической силой. На них существенное влияние оказывают Конституция Российской Федерации и федеральные законы, а также законы субъек-

тов Федерации, что предусмотрено основным законом страны (статья 15 Конституции Российской Федерации) [1].

Следовательно, предмет подзаконного правового акта строго ограничен пределами компетенции органа государственной власти, издающего данный акт. Орган государственной власти, формируя результат своего правотворчества не может выйти за пределы своей компетенции, что станет нарушением и приведет к последующей отмене акта.

Второй проблемный аспект относительно соотношения понятий «закон» и «подзаконный правовой акт» до сих пор остается не решенным. Долгое время под законодательством понималась совокупность всех нормативных правовых актов. Однако данный тезис не согласуется с насущными требованиями формирования российского правового государства. Одно из таких требований, как известно, состоит в обеспечении верховенства закона во всем массиве нормативно-правовых актов. Примечательно, что Уголовный кодекс Российской Федерации [2] (статья 1) выводит указы Президента Российской Федерации из состава уголовного законодательства, устанавливая, что уголовное законодательство состоит из Уголовного кодекса Российской Федерации, а все новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в указанный кодекс.

По структуре закон и подзаконный нормативный правовой акт не должны противопоставляться друг другу, так как и закон, и подзаконный правовой акт принадлежат к одному и тому же роду социальных регуляторов, являющихся разновидностями нормативных правовых актов. Причем каждый из них имеет в правовой системе определенный сектор со своим предметом регулирования и выполняет специфические функции. И закон, и подзаконный правовой акт, являясь элементами национальной правовой системы, должны обладать четкой выраженностью. Локализованные в сфере профессиональной, ведомственной, региональной или иной специфической деятельности, подзаконные правовые акты всегда близки к практике и лучше ориентированы на ее потребности. Поэтому надлежащее подзаконное регулирование, не вторгающееся в законодательную сферу, поддерживается государством.

В отличие от законов подзаконные нормативные правовые акты имеют следующие особенности. Данные акты представляют собой разновидность источников российского права. Они обладают

меньшей юридической силой по сравнению с законами; являются преимущественно инструментом оперативного воздействия на общественные отношения и направлены на решение текущих задач. Такие акты обычно издаются в форме указов, постановлений, распоряжений, правил, приказов, инструкций, положений, разъяснений, указаний и в иных видах, предусмотренных положениями о соответствующих образованиях, обладающих нормотворческой компетенцией.

В целях раскрытия проблемы взаимоотношений закона и подзаконного правового акта следует отметить их критерии разграничения. К ним относят: значимость и стабильность регулируемых отношений, например, закон регулирует наиболее значимые, типичные и устойчивые общественные отношения в государстве. В качестве критерия выделяют первичное нормативное регулирование вопросов, являющихся или исключительно, или преимущественно предметом законодательного воздействия.

Среди отличительных признаков закона и подзаконного правового акта можно выделить: четкое установление места будущего закона в общей системе законодательства; соответствие содержания акта предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов [4, с. 11-14].

Под организационным аспектом проблемы соотношения закона и подзаконного правового акта подразумевается совокупность процедурных вопросов подготовки, согласования, принятия и вступления актов в силу. Соответствующие правила закреплены в регламентах органов государственной власти, наделенных нормотворческой компетенцией.

Таким образом, закон и подзаконный правовой акт, имея свои отличительные особенности, в ходе осуществления нормативно-правового регулирования взаимодействуют друг с другом.

Третий проблемный аспект в части разграничения подзаконных нормативных и подзаконных индивидуальных актов имеет большое практическое значение.

Разграничение подзаконных нормативных актов и подзаконных индивидуальных актов необходимо, так как их смешение может привести на практике к неосновательному расширению компетенции тех органов, на которые по закону возложены только функции по применению права, а также признанию за каждым органом или должностным лицом полномочий по созданию правовых норм.

На наш взгляд, нормативные и индивидуальные подзаконные акты исходят от

государства, имеют государственный, властный характер, а их исполнение обязательно для лица, которому они адресованы. Но особенностью нормативных актов является то, что они издаются значительно более узким кругом органов, чем индивидуальные акты. По своему существу подзаконные индивидуальные акты издаются все органы и должностные лица, осуществляющие функции управления. Поэтому во многих случаях уже по органу, издавшему данный акт, возможно определить, что этот акт не может иметь нормативного характера. Например, решение суда. Хотя труднее осуществить разграничение нормативного и индивидуального начал в отношении актов тех органов, которые обладают правотворческими полномочиями.

Как нам представляется общим признаком подзаконных нормативных и подзаконных индивидуальных актов является то, что у них порядок и форма принятия совпадают. Хотя иногда подзаконные нормативные акты имеют специфическую форму, по которой их можно отличить от подзаконных индивидуальных актов. Например, инструкция, постановление. Но в большинстве случаев по форме актов одного и того же органа нельзя еще сделать вывод о его нормативности или индивидуальности.

Подзаконные нормативные и подзаконные индивидуальные акты различаются по сфере действия. Как показано практикой, у первых актов сфера действия определена строго государством и, как правило, заранее. Вторые же имеют строго индивидуальную сферу действия в отношении времени, места и лица, к которому они адресованы.

Важным определяющим признаком, отличающим подзаконные нормативные акты от подзаконных индивидуальных актов, являются все же характер и сущность содержащихся в них предписаний [6, с. 197-198]. Подзаконные индивидуальные акты в качестве отличительного признака имеют особый характер. Их индивидуальность проявляется, прежде всего, в направленности данных актов на урегулирование конкретных правоотношений. При этом индивидуальный характер такого акта сохраняется и тогда, когда с его изданием возникает целый комплекс правоотношений, каждое из которых является конкретным, индивидуальным. Следует также сказать, что индивидуальность подзаконного акта выражается также в его адресованности только к определенным субъектам.

Подзаконные нормативные акты со-





держат в себе нормы поведения, общие правила, подходящие для неопределенного круга лиц. Индивидуальные подзаконные акты имеют государственно-правовой характер, но они не содержат в себе нормативные правила поведения. Такие акты носят сугубо индивидуальный характер. Они издаются всеми государственными органами, органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Так, к примеру, решением руководителя МВД РФ отдельным сотрудникам могут присваиваться квалификационные звания. Или же решением руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел сотруднику органа внутренних дел может быть предоставлена единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения.

Подзаконный нормативный акт является основным в системе подзаконных актов. В нем содержится большинство правовых норм, которые регулируют наиболее важные с точки зрения личности, ее интересов и потребностей общественные отношения. Подзаконные индивидуальные акты общерегулятивной значимостью не обладают. Они обеспечивают поднормативное регулирование общественных отношений.

В подзаконных нормативных актах закрепляются нормы, которые учитывают общие или групповые интересы, координируют их в зависимости от конкретных экономических, социальных, национальных и международных отношений в данный исторический период.

В подзаконных нормативных актах содержатся только нормы права, т.е. правила общего характера, обладающие государственной обязательностью. Поэтому подзаконные нормативные акты необходимо отличать от подзаконных индивидуальных актов.

Подзаконные индивидуальные акты являются важным и необходимым средством реализации общих предписаний правовых норм, содержащихся в законах и подзаконных нормативных актах. Они имеют обязательный государственный характер, их осуществление обеспечивается компетентными органами государства, такими как суд, мэрия. Однако нормы права они не содержат и даже не входят в число источников права. В отличие от правовых норм подзаконных нормативных актов их предписания относятся к персонифицированным лицам и конкретным жизненным ситуациям. Такие акты обязательны только для лиц, указанных в них.

Таким образом, актуальность и сложность исследования подзаконных актов обусловлена подвижностью наименований и функций самих органов исполнительной власти. Вместе с тем для целей исследования типовых правотворческих форм эти обстоятельства не имеют решающего значения. Текущие структурные изменения в системе органов государственной власти еще не привели к изменениям в системе нормативных правовых актов, что подтверждается правотворческой практикой.

Литература

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – М.: Проспект, 2021.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022). – М.: Проспект, 2022.
3. Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 № 38 (в редакции от 28.01.2022) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // pravo.gov.ru (дата 8.06.2022).
4. Романова Г.В. Реализация подзаконного правового акта: проблемы взаимоотношений закона и подзаконного правового акта // Г.В. Романова / Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Изд. группа «Юрист», 2005, № 9 - С. 11-14.
5. Романова Г.В. Подзаконные правовые акты и их реализация: Монография. – Казань: РИЦ «Школа», 2006. – С. 10.
6. Романова Г.В. Место нормативных правовых актов в механизме правового регулирования // Г.В. Романова / Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2005. Материалы VII международной научно-практической конференции 7-8 апреля 2005 г. – Челябинск, 2005. Ч1. – С. 197-198.

References

1. The Constitution of the Russian Federation" (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020). - Moscow: Prospect, 2021.
2. Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 No. 63-FZ (ed. of 25.03.2022). – М.: Prospect, 2022

3. Decree of the President of the Russian Federation No. 38 dated January 14, 2011 (as amended on January 28, 2022) "Issues of the Investigative Committee of the Russian Federation" // pravo.gov.ru (date 8.06.2022).
4. Romanova G.V. Implementation of the subordinate legal act: problems of the relationship between the law and the subordinate legal act // G.V. Romanova / State power and local self-government. - M.: Publishing house of the group "Lawyer", 2005, No. 9 - pp. 11-14.
5. Romanova G.V. Subordinate legal acts and their implementation: Monograph. - Kazan: RIC "School", 2006. - p. 10
6. Romanova G.V. The place of normative legal acts in the mechanism of legal regulation // G.V. Romanova / Actual problems of law in Russia and CIS countries-2005. Materials of the VII International Scientific and Practical Conference on April 7-8, 2005 – Chelyabinsk, 2005. Ch1. – pp. 197-198

РОМАНОВА Галина Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Казанского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (420126, г. Казань, ул. Амирхана, 12А, e-mail: GGG341@yandex.ru)

ROMANOVA Galina V., PhD in Law. Associate Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of the Kazan Institute (branch) All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia).

