

ОСОБЕННОСТИ СОБЛЮДЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ КАК ФОРМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

SOME FEATURES DEPARTMENTAL COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF REGULATIONS AS A FORM OF IMPLEMENTATION

N. Kurza

Annotation

The variety of departmental regulations the elements of compliance and enforcement can be fixed in their text with varying degrees of confusion. In this regard, there is a need to define the features, similarities and differences in implementation and enforcement of departmental regulations. The novelty of the study lies in the fact that the author revealed the absence of a uniform understanding of the implementation and enforcement of departmental normative acts as a form of implementation. According to the study the author offers his own interpretation of the implementation and enforcement of departmental regulations. Using different kinds of departmental regulations, the author proves, in any of these conditions may securing compliance and enforcement, and in which these terms overlap.

Keywords: departmental regulations, the implementation of law, regulatory, legal force compliance, execution, control, supervision.

Курза Наталья Викторовна

*Соискатель каф. теории государства
и права ФГБОУ ВПО "Московский
государственный юр. университет
им. О.Е. Кутафина, МГЮА"*

Аннотация

В силу многообразия ведомственных нормативных актов элементы их соблюдения и исполнения могут закрепляться в их тексте с различной степенью смешения. В связи с этим имеется необходимость определить особенности, сходство и различия соблюдения и исполнения ведомственных нормативных актов. Новизна исследования заключается в том, что автором выявлено отсутствие единообразного понимания соблюдения и исполнения ведомственных нормативных актов как форм их реализации. По результатам исследования автор предлагает собственную интерпретацию соблюдения и исполнения ведомственных нормативных актов. Используя различные виды ведомственных нормативных актов, автор обосновывает, в каких из них возможно закрепление условий соблюдения и исполнения, а в каких эти условия пересекаются.

Ключевые слова:

Ведомственные нормативные акты, реализация права, нормативность, юридическая сила, соблюдение, исполнение, контроль, надзор.

Специфическая роль ведомственных нормативных актов в процессе реализации права получила осмысление в отечественной правовой теории как конкретизация права, выраженного в законах. С.С. Алексеев выделял три формы реализации права: соблюдение запретов, исполнение обязанностей, использование субъективного права [1]. В.В. Лазарев отмечает, что реализация права подразумевает деятельность, согласованную с выраженной в законе волей. При этом по характеру правореализующих действий, обусловленных содержанием правовой нормы, он выделяет четыре формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение нормативных правовых актов [2]. Аналогично рассуждает М.Н. Марченко, отмечая, что реализацией права охватывается как воплощение правовых предписаний в поведении людей, так и конечный результат правового регулирования – достижение соответствия между требованием совершить определенный поступок (воздержаться от его совершения) и суммой фактических действий участника правоотношения [3]. Исходя из изложенного, формы реализации ведомственных норматив-

ных актов могут быть определены как основные направления осуществления конкретизированных в их положениях норм действующего законодательства, отражающих правовую позицию органа исполнительной власти, разработавшего и принявшего указанный нормативный акт.

Соблюдение получило научное осмысление как пассивная форма реализации права [4], воздержание от совершения запрещенными правовыми нормами действий [5] или их несовершение [6], либо активные действия субъектов правоотношений [7], пределы их правомерного поведения [8]. Анализ элементов соблюдения норм права позволил разграничить его элементы в зависимости от статуса субъекта правоотношения: для должностных лиц государственных органов это выполнение совокупности действий, на совершение которых они уполномочены законом, а для граждан – пассивное (правомерное) поведение, через которое реализуются нормы соответствующих отраслей права [9]. Из этого следует, что субъект правоотношения может придерживаться не только пассивного поведения. Одновременно ключевым

понятием, с которым соблюдение правовых норм получает системную взаимосвязь, является законность как общеправовой принцип, реализующийся в деятельности всех субъектов правоотношений. На практике это означает, что соблюдение норм права выступает объектом контрольно-надзорной деятельности.

Специфика соблюдения ведомственных нормативных актов может быть рассмотрена с учетом следующих обстоятельств. Во-первых, представляется правильным разграничить соблюдение ведомственных нормативных актов различными субъектами, которыми адресованы закрепленные в них предписания. Во-вторых, необходимо определить пределы контрольно-надзорной деятельности, которая охватывает именно ведомственный нормативный акт. Предложенный подход позволит выявить теоретическую основу механизма соблюдения ведомственных нормативных актов. Следует отметить, что дифференциация исполнения, использования и соблюдения как форм реализации права на базе такого критерия, как способ правового регулирования (запрет, дозволение, предписание) [10], представляется нуждающейся в уточнении. Ведомственный нормативный акт, конкретизируя положения закона, может использовать различные комбинации этих способов. Кроме того, разный статус субъектов, поведение которых определяется в содержании ведомственного нормативного акта, может предполагать использование как одного из способов правового регулирования, так и всей совокупности. Придерживаясь объема предписанного в нормативном акте поведения, участник правоотношения может действовать как в рамках дозволения, так и в рамках запрета или предписания. Имеет значение только то обстоятельство, что он не выходит за границы предписанного.

Ведомственные нормативные акты принимаются органами исполнительной власти, деятельность которых носит подзаконный характер. Анализ ведомственных нормативных актов позволяет сделать вывод, что в 42% из них предусматривались конкретные положения, относящиеся к соблюдению как к форме их реализации, а в 58% имела место комбинация соблюдения и исполнения. Соглашаясь с тем, что исполнительная власть организует практическое выполнение законов [11], следует обратить внимание на то, что в содержании ведомственного нормативного акта могут быть определены пределы его соблюдения субъектами, наделенными властно-распорядительными полномочиями, либо не наделенными ими. Это представляется логичным, поскольку в тексте ведомственного нормативного акта должны быть четко определены как субъекты, обеспечивающие его реализацию, так и особенности их взаимодействия с гражданами и организациями.

При этом современной тенденцией ведомственного нормотворчества является создание прозрачного меха-

низма такого взаимодействия. В этих целях регламентируется деятельность по предоставлению государственных услуг, причем создание детализированной и прозрачной системы справедливо признается соответствующим общественной потребности [12]. Например, административные регламенты предоставления государственных услуг устанавливают последовательность административных процедур и сроки, в течение которых эти процедуры должны быть произведены. При этом получателями услуг являются преимущественно физические лица (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства), юридические лица, либо должностные лица. Перечень органов, предоставляющих услугу, может быть ограниченным, если полномочия по ее оказанию не могут быть переданы в субъекты федерации. Например, государственные услуги, относящиеся к сфере деятельности МВД России, предоставляются должностными лицами территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Соблюдение как форма реализации ведомственного нормативного акта отражается в содержании административных регламентов и применительно к описанию результатов оказания услуги, сроков ее предоставления должностными лицами государственных органов, к условиям предоставления услуги (условия ожидания, рабочее место сотрудника, доступность для маломобильных групп населения). В отношении заявителя административные регламенты устанавливают обязательные к соблюдению правила, связанные с объемом предоставляемых для предоставления услуги документов.

Такая диспропорция связана с тем, что реализующаяся в современный период концепция создания механизма предоставления государственных услуг по европейскому образцу государства "сервисного типа" [13] предполагает в отношении публичных услуг покровительственное отношение к заявителям и создание им режима наибольшего благоприятствования. На должностных лицах органов исполнительной власти как субъектов, наделенных властными полномочиями, возлагается большой объем требований, обязательных к соблюдению, поскольку при оказании государственной услуги они могут пользоваться широким перечнем информационных источников, что лишает смысла запрашивать дополнительные сведения от заявителей. Кроме того, инициатором оказания публичной услуги является гражданин, в интересах которого действует в данном случае должностное лицо.

В силу того, что видовая классификация ведомственных нормативных актов представлена, согласно п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, приказами, постановлениями, распоряжениями, правилами, инструкциями и положениями, не-

обходимо рассмотреть особенности их структуры, определяющие условия их соблюдения. При этом автором исследована особая группа ведомственных нормативных актов, а именно те из них, которые, как и административные регламенты, относятся к сфере регулирования отдельных видов услуг социального назначения (медицинской помощи, нотариальных действий, благоустройства). Необходимость такой выборки представляется обоснованной вследствие широкого круга субъектов соответствующих правоотношений, общесоциального значения названных услуг и наличия возможности выделить в структуре нормативных актов элементы механизма соблюдения как формы их реализации.

Так, условия соблюдения могут быть четко выделены в отношении правил, инструкций и положений. В приказах, постановлениях и распоряжениях используемая юридическая техника в большей степени ориентирует правоприменителя на условия исполнения. В пользу этого говорит и семантическое сравнение названных понятий [14].

Например, Минздравсоцразвития России утверждены Правила обязательного медицинского страхования [15]. В них предусмотрены единые требования к полису обязательного медицинского страхования. Это означает, что соблюдение указанных правил в этой части подразумевает создание страхового полиса единого образца и делает невозможным оформление полисов иным способом. Иные положения названных правил (порядок осуществления страховых выплат, порядок ведения реестров медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь в системе обязательного медицинского страхования) создают не столько условия соблюдения, сколько условия исполнения.

Более сложный механизм формирования условий, относящихся к соблюдению ведомственных нормативных актов, может быть проиллюстрирован на примере тех из них, которые носят комплексный характер. Так, Нормы и правила проектирования комплексного благоустройства на территории города Москвы [16] устанавливают основные параметры и минимальное сочетание элементов благоустройства на различных городских территориях. Исходя из этого, их соблюдение обязательно в четырех блоках правоотношений: проектирование, экспертиза проектов, контроль за осуществлением мероприятий благоустройства на территории города, эксплуатация благоустроенных территорий. В связи с различной природой этих правоотношений и особенностями деятельности по благоустройству условиями соблюдения рассматриваемого нормативного акта является следование предписаниям большого количества строительных, санитарных, региональных норм, а также государственных стандартов. Механизм исполнения этих предписаний не определен. Из этого следует, что приоритетной формой

реализации указанного ведомственного нормативного акта является его соблюдение.

Инструкция как ведомственный нормативный акт может содержать специфические условия соблюдения. Например, Инструкция о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений и муниципальных районов [17], в первую очередь, ограничивает круг этих действий до 5 позиций. Существенное сужение, по сравнению с перечнем, включенным в компетенцию нотариусов, объясняется особенностями статуса уполномоченных инструкцией лиц и условиями, в которых они приобретают право на совершение нотариальных действий. Иными словами, в инструкции может быть предписано совершение ограниченного перечня действий, и первым условием ее соблюдения выступает невыход уполномоченным субъектом за рамки предписанных действий. Другим условием является установление закрытого перечня оснований для отказа в совершении нотариального действия. Это служит гарантией соблюдения законодательства о нотариате, а оформление отказа согласно положениям инструкции, – гарантией соблюдения самой инструкции.

Положения как ведомственные нормативные акты могут прямо указывать на установление в них комплекса правил, обязательных для соблюдения. Например, Положение об организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологической, медицинской помощи [18], содержит условия, определяющие правомочность ее оказания медицинскими учреждениями государственной и частной системы здравоохранения. Иными словами, соответствующие медицинские услуги могут оказываться только субъектами, соответствующими таким требованиям (лицензия, оборудование, квалификация персонала). Далее, в названном положении предусмотрены условия оказания медицинской помощи, относящиеся к имеющемуся у пациента заболеванию, а также требования, предъявляемые к медицинскому заключению. Таким образом, в отсутствие указания на последовательность действий медицинского персонала, совокупность названных условий определяет механизм соблюдения ведомственного нормативного акта.

Правила, инструкции и положения утверждаются приказом главы соответствующего ведомства и являются приложениями к нему. Однако непосредственно в тексте таких приказов можно выявить только отдельные элементы, относящиеся к форме его реализации.

На основании изложенного, особенности соблюдения ведомственных нормативных актов как формы их реализации могут определяться совокупностью их положений, содержащих предписания, адресованные правоприме-

нителю или субъекту правоотношений, при отсутствии механизма действий, которые должны быть ими совершены, и несовершенство которых может служить основанием для применения к ним мер юридической ответственности. Однако в условиях развитого механизма осуществления контроля и надзора складывается ситуация, в которой предметом контрольно-надзорных мероприятий оказывается не только исполнение ведомственного нормативного акта, но и правильность соблюдения его предписаний.

В свою очередь, исполнение ведомственных нормативных актов как форма их реализации отличается от соблюдения выраженным приоритетом совершения активных действий, выражающих четкое воспроизведение установленных правовых предписаний. В отечественной литературе исполнение нормативных правовых актов рассматривается с учетом их распорядительного [19] или властного [20] характера, принадлежности к актам управления [21], необходимости разумного сочетания элементов принуждения и поощрения [22]. С учетом изложенного, можно определить исполнение ведомственных нормативных актов как такую форму их реализации, которая побуждает субъекта правоотношения к совершению активных действий, направленных на осуществление установленных правовых предписаний. Как и в структуре условий соблюдения, в данном случае процесс реализации ведомственного правового акта может связываться с установлением срока исполнения, периодичности совершения названных активных действий, либо с определением их объема.

Далее представляется необходимым рассмотреть особенности исполнения ведомственных нормативных актов различных видов. Во-первых, таких, для которых характерно сочетание элементов исполнения и соблюдения (как правило, это инструкции, носящие организационный характер и предназначенные для упорядочения реализации положений действующего законодательства). Во-вторых, административные регламенты, в которых, как уже говорилось выше, элементы соблюдения и исполнения разграничены посредством установления стандартов предоставления государственных услуг.

В ведомственных нормативных актах таких видов, как правила, инструкции, положения, содержательная часть, относящаяся к исполнению как к форме их реализации, может быть отражена относительно подробно (46% изученных нормативных актов), схематично (43%) или не отражена совсем (11%). Например, в Инструкции об организации работы учреждений и органов уголовно-исполнительной системы с ходатайствами осужденных о помиловании [23] предусмотрено, что начальник учреждения, исполняющего наказание, несет ответственность за соблюдение осужденным установленного порядка представления необходимой документации, а также за

полноту и достоверность представленных документов (п. 6). Из этого следует, что на осужденного как сторону правоотношения распространяются условия соблюдения ведомственного нормативного акта. Тогда как должностное лицо учреждения УИС наделяется обязанностями по его исполнению, и добросовестность исполнения этих обязанностей может являться основанием для наступления юридической ответственности. Одновременно в отношении должностных лиц учреждений УИС предусмотрены обязанности по информированию осужденного о результатах рассмотрения ходатайства, ведению информационной сводки, взаимодействию с ФСИН России. Последствия неисполнения этих обязанностей подразумевают привлечение должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Но непосредственно в положениях инструкции этот вопрос не получил однозначного разрешения. В данном случае организационная направленность инструкции сближает ее исполнение с другими формами реализации, прежде всего, с использованием и применением. Из этого следует, что формы реализации ведомственных нормативных актов имеют тенденцию к множественному сочетанию в рамках одного и того же акта.

В административных регламентах, устанавливающих порядок исполнения государственной функции, перечень исполнителей является ограниченным (например, это характерно для государственных услуг, предоставляемых МВД России и его территориальными органами). Требования, адресованные к получателям государственных услуг, скорее относятся к сфере соблюдения, нежели к исполнению как к форме реализации положений ведомственного нормативного акта. Например, Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования [24] содержит специальный раздел о составе и последовательности административных процедур. Всего в нем предусмотрено 6 административных процедур, и в отношении каждой установлен особый порядок исполнения, включающий предельный срок, в который оно должно быть произведено. Раздел IV регламента предусматривает 3 вида контроля за его исполнением: текущий, плановый и внеплановый. При этом должностные лица, участвующие в административных процедурах, несут персональную ответственность за своевременность и качество предоставления государственной услуги. Аналогично построены иные административные регламенты, принятые по вопросам предоставления государственных услуг.

Таким образом, административные регламенты – при новом подходе, связанном со стандартизацией государственных услуг в контексте их соблюдения, по механизму исполнения построены достаточно традиционно, с использованием возможной ответственности как последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения.

С учетом изложенного, разумным представляется разграничить сферу соблюдения и исполнения ведомственных нормативных актов следующим образом. Во-первых, законодательно закрепить уровни компетенции федеральных органов исполнительной власти в части принятия актов, непосредственно конкретизирующих положения закона, либо развивающих соответствующие положения, принятые высшим органом исполнительной власти. Во-вторых, использовать унифицированные наименования ведомственных нормативных актов, реали-

зация которых осуществляется в форме только соблюдения или только исполнения. В-третьих, в конструкции нормативного акта, реализация которого осуществляется в сочетании названных форм, строго придерживаться в рамках соответствующих блоков элементов соблюдения и элементов исполнения. Предложенная конструкция при ее практической реализации позволит систематизировать ведомственные нормативные акты и применять их в четком соответствии с положениями закона, на базе которого они построены.

ЛИТЕРАТУРА

1. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Норма, 1998. – 524 с.
2. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2004. – 516 с.
3. Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. – М.: Норма, 2007. – Т. 2. – 624 с.
4. Осипов А.В. Соблюдение норм советского права как форма их реализации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Саратов, 1980. – 199 с.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юрист, 2007. – 512 с.
6. Назаров С.Н. Соотношение форм реализации права и функции надзора прокуратуры // История государства и права. – 2008. – № 6. – С. 3–5.
7. Осипов М.Ю. Понятие и основные формы реализации права // Современное право. – 2010. – № 2. – С. 8–10.
8. Саенко И.С. Реализация норм административного права: авторский взгляд, основанный на результатах предшествующих исследований // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 15–19.
9. Маликов М.Ф. Гносеологические основы реализации права. Т. 3. – Уфа: АН РБ, Гилем, 2012. – 526 с.
10. Сенников И.В. Использование права как форма непосредственной реализации юридических норм : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Нижний Новгород, 2003. – 177 с.
11. Кучерова Т.Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 2006. – 191 с.
12. Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2009. – 176 с.
13. Кравченко А.Г. Сервисное государство: проблемы формирования интерактивной бюрократии // Вестник Владивостокского гос. ун-та экономики и сервиса. – 2013. – № 5. – С. 122–127.
14. Писаренко М.С. Коммуникативно-прагматическая и структурно-семантическая характеристика текста инструкции : дис. канд. филол. наук: 10.02.04. – Белгород, 2009. – 140 с.
15. Правила обязательного медицинского страхования : утв. приказом Минздравсоцразвития РФ от 28.02.2011 № 158н (по сост. на 20.11.2013) // Рос. газ. – 2011. – 5 мар.
16. Нормы и правила проектирования комплексного благоустройства на территории города Москвы : утв. пост. Правительства г. Москвы от 06.08.2002 № 623-ПП (по сост. на 11.07.2006) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2002. – № 36.
17. Инструкция о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений и муниципальных районов : утв. приказом Минюста России от 27.12.2007 № 256 // Рос. газ. – 2008. – 11 янв.
18. Положение об организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи : утв. приказом Минздрава России от 02.12.2014 № 796н // Рос. газ. – 2014. – 13 фев.
19. Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. – М.: Юрид. лит., 1994. – 136 с.
20. Лазарева В.А. К вопросу о соотношении акта официального нормативного толкования и нормативно-правового акта // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2010. – 2. – С. 91–104.
21. Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. – М.: Юрид. лит., 1976. – 118 с.
22. Лазарев В.В. Применение советского права. – Казань: изд-во Каз. Ун-та, 1972. – 200 с.
23. Инструкция об организации работы учреждений и органов уголовно-исполнительной системы с ходатайствами осужденных о помиловании : утв. приказом Минюста России от 08.04.2015 № 83 // СПС "Консультант плюс" [электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=178070;fld=134;dst=100010,0;rnd=0.16951239155605435> – Загл. с экрана.