

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.92

DOI: 10.26456/vtpravo/2021.2.053

ПРАВОВЫЕ АКТЫ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Н. Артамонов

ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет» г. Брянск

Статья посвящена правовым актам высшего должностного лица субъекта РФ. Отмечается отсутствие единого подхода у субъектов РФ по данному вопросу. В заключение предлагаются конкретные меры по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: *высшее должностное лицо, правовой акт, указ, распоряжение.*

Являясь ключевой фигурой в системе государственной власти субъекта Российской Федерации и обладая большим набором управленческих полномочий, высшее должностное лицо субъекта реализует их при помощи подзаконного правотворчества. Правовые акты высшего должностного лица субъекта занимают одно из важнейших мест в системе законодательства каждого региона. Они позволяют осуществлять правовое регулирование по широкому спектру общественных отношений и более оперативно и эффективно по сравнению с актами законодательных органов реагировать на многочисленные социально-экономические вызовы современности.

Как теоретико-прикладная проблема, региональное подзаконное правотворчество не часто попадает в поле зрения ученых-юристов. Что же касается специальных исследований, посвященных правовым актам высших должностных лиц субъектов РФ, то они фактически отсутствуют. Остается констатировать, что данный вопрос находится лишь в начале теоретического осмысления и требует своего дальнейшего изучения.

Право на подзаконное правотворчество закреплено в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1]. Статьей 22 закона установлено, что высшее должностное лицо субъекта РФ вправе издавать правовые акты в форме указов (постановлений) и распоряжений. Данное положение конкретизируется в законодательстве субъектов РФ.

Нами установлено, что в 49 субъектах РФ высшее должностное лицо издает указы и распоряжения, а еще в 36 субъектах РФ – постановления

и распоряжения. Как полагает А.В. Ермолаева, подобная дифференциация объясняется прямым воспроизведением в федеральном законе той практики, которая сложилась еще до его принятия: президенты республик в составе Российской Федерации издавали указы и распоряжения, а главы администраций областей и краев – постановления и распоряжения [11, с. 251–252]. Со временем формальные различия в статусе глав субъектов нивелировались. В результате при разработке собственных законов о системе правовых актов или при внесении соответствующих изменений в уже принятые законы в ряде областей и краев высшие должностные лица – губернаторы и главы администраций – были наделены полномочиями издавать указы. В этом плане характерен пример Брянской области, где первоначально глава областной администрации издавал постановления и распоряжения, но с принятием в 2012 г. нового областного устава и внесением соответствующих изменений в региональный закон о нормативных правовых актах теперь уже губернатор Брянской области издает указы и распоряжения [7].

Федеральный законодатель не увязывает выбор тех или иных форм правовых актов главы субъекта с правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта, так как последние вообще не установлены федеральным законом. Тем не менее в каждом субъекте Федерации высшие исполнительные органы принимают правовые акты в форме постановлений и распоряжений – по аналогии с правовыми актами Правительства РФ. В результате почти в половине регионов мы можем наблюдать картину, где постановления принимаются и законодательным (представительным) органом, и высшим должностным лицом, и высшим исполнительным органом субъекта. Более того, в некоторых регионах форма постановления закреплена и за иными органами. Так, согласно ст. 9.1 Закона «О нормативных правовых актах Костромской области» исполнительные органы государственной власти области по вопросам, требующим нормативного регулирования, издают постановления и приказы [3].

Такое неоправданное злоупотребление всего одной правовой формой не только обедняет имеющийся у законодателя обширный арсенал средств правового воздействия, но и затрудняет правоприменение, поскольку требует дополнительной информации о субъекте правотворчества. Кроме того, как форма нормативного правового акта, постановления традиционно использовались и используются до сих пор в деятельности коллегиальных органов государственного управления – администраций, правительств, комитетов, советов и т.п. Полагаем, что для правовых актов высшего должностного лица субъекта РФ, осуществляющего государственное управление на принципе единоначалия, более правильным и обоснованным является вариант, по которому изначально пошли

республики в составе Российской Федерации, когда наделили своих руководителей полномочиями по изданию не постановлений, а указов.

Федеральный законодатель не делит правовые акты высшего должностного лица субъекта в зависимости от их юридических свойств на нормативные и индивидуальные, оставляя и это право за региональными парламентариями. В законодательстве субъектов РФ представлены четыре «конфигурации» из правовых актов высшего должностного лица. В большинстве случаев указы (постановления) могут носить как нормативно-правовой, так и индивидуальный характер, а распоряжения только индивидуальный. Показательным примером является закон «О правовых актах Иркутской области и правотворчестве в Иркутской области», согласно которому губернатор издает нормативные правовые акты в форме указов и акты индивидуального правового регулирования в форме распоряжений [2]. Там же сказано, что указы могут издаваться и по вопросам индивидуального правового регулирования, если это предусмотрено действующим законодательством.

Есть регионы, в которых указы (постановления) высшего должностного лица определяются исключительно как нормативные правовые акты, а распоряжения как акты, имеющие индивидуальный характер. В ст. 10 Закона «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» установлено, что нормативными правовыми актами губернатора области являются постановления, а ненормативными – распоряжения [4].

Встречаются законы, в которых и указы (постановления), и распоряжения выступают в качестве нормативных правовых актов. Так, согласно ст. 13 Закона «О нормативных и иных правовых актах» указы и распоряжения Главы Республики Адыгея – это акты, имеющие нормативный характер [5].

Наконец, есть регионы, где указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица могут одновременно носить и нормативный, и индивидуальный характер. Подобное, например, предусмотрено в статье 5 Закона «О правовых актах, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и их структурными подразделениями» [6].

Тем не менее сложившиеся в системе регионального государственного управления правила и традиции несколько отличаются от формально установленных требований. Де-факто в каждом субъекте РФ указы (постановления) высшего должностного лица носят как нормативный, так и индивидуальный характер. Анализ официальных данных показывает, что, например, в 2020 г. из 198 указов губернатора Брянской области только 127 носили нормативно-правовой характер, из 254 указов губернатора Орловской области – 160, а среди 98

постановлений губернатора Тамбовской области нормативных оказалось 67.

С точки зрения содержания нормативными указами (постановлениями) утверждаются положения об исполнительных органах государственной власти субъекта, вводятся административные процедуры, регулируются вопросы прохождения государственной гражданской службы субъекта, устанавливаются режимные требования и ограничения, меры социальной поддержки и т.п. Индивидуальными указами (постановлениями) производится присвоение почетных званий и наград субъекта Федерации, осуществляется назначение тех или иных руководителей, утверждается численный и персональный состав разного рода вспомогательных (совещательных, консультационных, координационных) органов и т.п.

Что же касается распоряжений высшего должностного лица субъекта, то в подавляющем большинстве случаев это ненормативные (индивидуальные) правовые акты, принимаемые по оперативным и иным текущим вопросам. Согласно статистике их издается в 3–4 раза меньше, чем указов (постановлений). Так, в 2020 г. главой Свердловской области было издано 297 указов и 61 распоряжение, а губернатором Нижегородской области – 193 указа и 58 распоряжений. Распоряжениями утверждаются региональные программы развития, планы мероприятий (дорожные карты), создаются (ликвидируются) государственные унитарные предприятия, рабочие группы, межведомственные и иные комиссии и советы, присуждаются премии, стипендии, гранты и т.п.

Реквизиты указов (постановлений) и распоряжений, независимо от их юридического содержания, фактически идентичны. Это государственная символика субъекта, наименование формы акта – указ (постановление) или распоряжение, дата и место издания, заголовок, текст, подпись, индекс (регистрационный номер). Текстовая часть правового акта подразделяется на констатирующую (преамбулу) и постановляющую (распорядительную) части. Текст может делиться на разделы, подразделы, пункты и подпункты, имеющие цифровое обозначение. Правовые акты могут содержать приложения нормативного (регламенты, порядки, положения) или детализирующего характера (таблицы, графики, схемы, перечни).

Как уже говорилось, достаточно вольное отношение к содержанию правовых актов нередко приводит к ситуациям, когда нормативные по форме акты содержат индивидуальные предписания. Это противоречит теории правовых актов и правилам юридической техники, но не влечет за собой каких-либо существенных нарушений. Другое дело, когда индивидуальными по форме распоряжениями утверждаются нормативные по содержанию приложения. Так как индивидуальные акты издаются по упрощенной процедуре, то они не подпадают под проведение правовой и антикоррупционной экспертизы, не

регистрируются в органах юстиции, не подлежат обязательному официальному опубликованию, что значительно повышает риски нарушения законности государственного управления, прав и свобод граждан и организаций.

Помимо указов (постановлений) и распоряжений, в повседневной деятельности высшего должностного лица субъекта присутствует целый комплекс официальных документов, которые могут порождать юридически значимые последствия, но не обладают признаками правового акта – послания, обращения, представления, отчеты, доклады, программы, письма, телеграммы и т.д.

Отдельно хотелось бы остановиться на такой документальной форме, как поручение высшего должностного лица субъекта, которая все чаще встречается в управленческой практике. Федеральное законодательство не определяет правовую природу поручений, что позволяет субъектам Федерации самостоятельно регулировать данный вопрос на подзаконном уровне. В Инструкции по делопроизводству в Правительстве Калининградской области под поручением понимается индивидуальный акт организационно-распорядительного характера, обязательный для исполнения государственными гражданскими служащими исполнительных органов государственной власти области, а также руководством подведомственных учреждений [8]. Согласно Инструкции по делопроизводству в Правительстве Забайкальского края поручение является распорядительным документом, но не правовым актом [9]. Инструкция по делопроизводству в Аппарате Правительства Тверской области также относит поручение к группе распорядительных документов, но наряду с распоряжениями губернатора, что сближает поручения с индивидуальными правовыми актами [10].

Что же это за документ, является ли он правовым актом? Анализ поручений показывает, что такие важнейшие признаки нормативности, как наличие правовых норм – правил поведения, направленных на неопределенный круг лиц и рассчитанных на многократное применение, в них отсутствуют. Юридическая техника, в которой выполнены поручения, а также процедура их издания не соответствуют требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам. Следовательно, поручение не подпадает под определение нормативного правового акта.

Согласно сложившейся в точке зрения, под индивидуальным правовым актом принято понимать правовой акт, изданный в установленном порядке управомоченным субъектом в пределах его компетенции, содержащий индивидуально-конкретное предписание, рассчитанный на однократное применение и не содержащий правовых норм. Дефиниции данного понятия могут варьироваться, но совокупность основных признаков, на которые ориентируется

правоприменитель, остается неизменной. К ним относятся: односторонность властных предписаний; индивидуальный характер ненормативного правового акта и отсутствие в нем правовых норм; однократность применения [12, с. 44–47].

Каково же соотношение вышеперечисленных признаков с поручениями высшего должностного лица? Не подлежит сомнению тот факт, что поручения содержат властные волеизъявления главы субъекта. Как правило, они оперативно издаются по итогам совещаний, пресс-конференций, выездных мероприятий, по итогам анализа различных информационных материалов и выполнения ранее данных поручений. В них содержатся прямые указания высшего должностного лица по изданию правовых актов, принятию определенных мер, выделению бюджетных средств, обеспечению выполнения поставленных задач, проведению контрольно-надзорных мероприятий и т.п. Исполнители несут персональную ответственность за своевременное и надлежащее выполнение поручений.

Все поручения являются персонифицированными, т.е. адресованными конкретным субъектам – органам исполнительной власти субъекта, их должностным лицам, главам муниципальных образований, руководителям бюджетных организаций.

Каждое поручение рассчитано только на однократное исполнение, причем в большинстве случаев определяются конкретные сроки.

Немаловажное значение имеет форма данного документа. Поручения высшего должностного лица субъекта содержат все свойственные индивидуальным правовым актам обязательные реквизиты: государственную символику субъекта РФ, наименование формы документа – поручение, дату, подпись, индекс. Как и индивидуальные акты, поручения не имеют заголовков. Текстовая часть документа может состоять из констатирующей и распорядительной частей. При наличии пунктов в тексте они оформляются арабскими цифрами с точкой.

Поручения составлены в рамках официально-делового стиля, свойственного всем правовым актам. В них нет политических заявлений, характерных для декларативных посланий, не обнаруживается там и смысловых конструкций, свойственных нормативным правовым актам. Стилистика поручений отличается высокой долей волеизъявления, предельной конкретикой, четкими формулировками, указанием исполнителей и сроков исполнения.

Остается лишь признать, что поручения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации обладают всеми признаками и атрибутами индивидуального правового акта, но без официального признания за ними данного статуса. С одной стороны, существование такого «квазиправового акта» достаточно удобно, так как позволяет осуществлять оперативное управление без излишнего формализма. С

другой стороны, «непрозрачность» в издании поручений и отсутствие возможности их обжалования может приводить к злоупотреблениям и нарушениям законности в сфере государственного управления.

В заключение следует отметить, что рассмотренный вопрос представляет собой только «верхушку айсберга» и не затрагивает многих иных сторон регионального подзаконного правотворчества. Тем не менее правильный выбор формы правового акта имеет немаловажное значение для осуществления законной и эффективной государственно-управленческой деятельности. Во-первых, полагаем вполне обоснованным законодательное закрепление за высшим должностным лицом субъекта РФ только одной модели нормативного правового акта в форме указа. Во-вторых, считаем необходимым установление прямого запрета на введение в действие индивидуальными актами (распоряжениями) приложений, содержащих общеобязательные правила поведения. В-третьих, предлагаем исключить из управленческой практики использование поручений в качестве самостоятельного юридического документа и оформлять поручения высшего должностного лица законодательно установленными правовыми актами – указами и распоряжениями.

Список литературы

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

2. Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворчестве в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 17 (том 1)

3. Закон Костромской области от 11 января 2007 г. № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области» // СП – нормативные документы. 2007. № 4 (64)

4. Закон Тюменской области от 7 марта 2003 г. № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2003. № 4

5. Закона Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах» // Советская Адыгея. 1998. № 204.

6. Закон Санкт-Петербурга от 18 июня 1997 г. № 101-32 «О правовых актах, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и их структурными подразделениями» // Смена. 1997. № 136.

7. Закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-3 О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области (с изм. на 30 марта 2020 г.) // Брянский рабочий. 1997. № 233.

8. Постановление Правительства Калининградской области от 10 апреля 2017 г. № 180 «Об утверждении инструкции по делопроизводству в Правительстве Калининградской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446287102> (дата обращения: 13.01.2021).

9. Распоряжение Губернатора Забайкальского края от 2 мая 2017 г. № 190-р «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Правительстве Забайкальского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446586948> (дата обращения: 13.01.2021).

10. Распоряжение Губернатора Тверской области от 18 сентября 2012 г. № 800-рг «Об утверждении инструкции по делопроизводству в аппарате Правительства Тверской области» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/685518> (дата обращения: 13.01.2021).

11. Ермолаева А.В. Видовой состав нормативно-правовой документации Российской Федерации // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. 2011. № 18 (80). С. 239–256.

12. Минникес М.А. Индивидуальное правовое регулирование: понятие, правотворческая деятельность, правовые акты. Иркутск: Институт зак-ва и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2009. 72 с.

Об авторе:

АРТАМОНОВ Алексей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского (Россия), (241036, г. Брянск, ул. Бежицкая, 14), SPIN-код: 5830-9309; e-mail: alexeiartamonov@yandex.ru

LEGAL ACTS OF THE HIGHEST OFFICIAL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

A.N. Artamonov

Bryansk State University

The article is devoted to the legal act of the highest official of the subject of the Russian Federation. There is a lack of a unified approach among the subjects of the Russian Federation on this issue. In conclusion, specific measures are proposed to improve the current legislation.

Keywords: *the highest official, legal act, decree, order.*

About author:

ARTAMONOV Alexey – PhD, associate Professor, head of chair of state legal disciplines, Bryansk state University named after academician I. G. Petrovsky (Russia), (241036, 14 Bezhitskaya st., Bryansk), SPIN-code: 5830-9309; e-mail: alexeiartamonov@yandex.ru

Артамонов А.Н. Правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 2 (66). С. 53–60.