***С 1 по 3 октября этого года профессор кафедры теории и истории права, профессор, доктор юридических наук Ю.Г. Арзамасов принял участие в юбилейной – X Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса», которая проходила в п. Небуг Краснодарского края и была посвящена памяти питерского профессора В.Д. Сорокина. На пленарном заседании Юрий Геннадьевич выступил с докладом «Оптимизация правового регулирования ведомственного нормотворческого процесса».*** *Публикуем основные положения данного доклада.*

«Сегодня вряд ли кто из современных ученых может сказать, когда возникло понятие юридического процесса, его еще использовал Ф.Регельсбергер в «Общем учении о праве». Он писал: «По положительному праву, а не по естественному, судят преступников и решают процессы»[[1]](#footnote-1).

В советское время теоретики права В.М. Горшенев и П.Е. Недбайло одними из первых высказались в поддержку «широкого» понимания юридического процесса. К примеру, В.М. Горшенев определял юридический процесс как комплексную систему правовых порядков (форм) деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права. Такой процесс регулируется правовыми (процедурными и процессуальными) нормами, а его результаты закрепляются в соответствующих правовых актах - официальных документах[[2]](#footnote-2).

Однако фундаментальных работ у теоретиков права по данной проблематике не было и в юридической науке доминировала теория судебно-процессуального права (М.С. Строгович, В.М. Савицкий, А.А. Мельников и др.), согласно которой юридический процесс – это судебный процесс, то есть судопроизводство. Сегодня сторонники данной теории есть как среди представителей отраслевых наук (Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, А.А. Магомедов и др.), так и общей теории права (Т.Н. Кашанина, Е.Г. Лукьянова).

Данный подход потеснили представители управленческой концепции. Так, например, В.Д. Сорокин одним из первых стал предлагать широкую трактовку административного процесса. Он отмечал, что понятие «административный процесс» отражает не только правоприменительную деятельность, но и процесс принятия нормативных правовых актов государственного управления». Широкое понимание юридического процесса проходит сквозной нитью уже в первых его монографических исследованиях: «Проблемы административного процесса» (М.,1968); «Административно-процессуальные отношения» (Л., 1968); «Административно-процессуальное право» (М., 1972).

Между тем*,* с позиции общей теории государства и права юридический процесс по форме реализации функций государства следует подразделять на два вида: правоприменительный и нормотворческий (правотворческий).

В свою очередь, одним из видов нормотворческого процесса является ведомственный нормотворческий процесс. По нашему мнению, под ним следует понимать определенную форму реализации функций государства органами исполнительной власти, выступающую в качестве организационно установленного типа юридической деятельности компетентных лиц министерств и ведомств, осуществляемую на законодательно регламентированной либо делегированной основе, содержанием которой является разработка норм права, в целях принятия, а также изменения и отмены министрами и другими руководителями федеральных органов исполнительной власти нормативных документов, направленных на организационное обеспечение действия нормативных актов высших органов государственной власти.

Однако при осуществлении данного процесса возникает масса проблем. Актуальной проблемой является законность ведомственных нормативных правовых актов. Не всегда еще данные акты принимаются на основании и во исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства. Иной раз ведомственные акты возлагают обязанности, как на органы государственной власти, государственных служащих, так и на граждан, что создает определенные проблемы в сфере охраны и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В этой связи, актуализируется проблема законодательного закрепления требования, предъявляемые к ведомственным нормативным правовым актам.

Кроме этого, как показывают данные статистики, на сегодняшний день объем ведомственных нормативных правовых актов в системе правового регулирования непомерно велик. В государственном реестре числится более 35000 ведомственных нормативных правовых актов, а ведь три года назад их было всего 14000.

Серьезные проблемы в правовом регулировании возникают также из-за правовой нестабильности, поскольку в ведомственные нормативные правовые акты, которые только, что вступили в юридическую силу, часто вносятся существенные добавления и изменения. Так, на сегодняшний день действуют ведомственные нормативные правовые акты, в которые внесено более 50 изменений и дополнений. Естественно, что разобраться в них не под силу даже опытным юристам. Подобные факты приводят к правовому дисбалансу и как результат к сбоям в формировании российской правовой системы.

В отдельных федеральных органах исполнительной власти не отлажена система учета и хранения ведомственных нормативных правовых актов. В результате это приводит к неразберихе в правоприменительной деятельности, так как большое разнообразие форм ведомственных нормативных правовых актов затрудняет их поиск.

В связи с этим, ведомственным нормотворцам необходимо провести серьезную, большую по объему, работу по систематизации (консолидации, кодификации, учету) ведомственных нормативных правовые актов.

Помимо этого, у государственных служащих в министерствах нередко возникают проблемы, связанные с выбором формы ведомственного нормативного правового акта. Как правило, они появляются в связи с тем, что формы ведомственных нормативных правовых актов, как и порядок осуществления систематизации ведомственных нормативных правовых актов не закреплены на уровне федерального закона и в различных федеральных министерствах действуют свои правила подготовки ведомственных нормативных правовых актов.

Актуальными на сегодняшний день являются также вопросы, касающиеся технико-юридической стороны ведомственных нормативных правовых актов, поскольку значительным еще остается объем данных актов, противоречащих правилам, приемам и средствам нормотворческой юридической техники. Довольно часто в ведомственных нормативных правовых актах отсутствует сам механизм для выполнения того или иного нормативного документа. Указанные факты говорят о необходимости совершенствования всей системы контроля за ведомственными нормативными правовыми актами и закрепления данного вида деятельности на уровне акта, обладающего высшей юридической силой. Так, например, Министерство юстиции Российской Федерации, которое осуществляет контрольные и регистрационные функции за ведомственными нормативными правовыми актами, после проведения правовой экспертизы ведомственного нормативного правового акта может отказать федеральному органу исполнительной власти в регистрации нормативного правового акта в случаях, если, акт ущемляет права и свободы граждан или возлагает на них обязанности непредусмотренные законодательством, либо - выходит за пределы компетенции органа, его принявшего, не согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами. Данное решение является окончательным и обжалованию не подлежит. На практике это нередко приводит к конфликту интересов, что только затрудняет действие механизма правового регулирования.

Осуществленная научная оценка состояния ведомственного нормотворческого процесса в России не свидетельствует о его оптимальности. Проведенный анализ данного типа юридической деятельности и документов, его регламентирующих показал, что структура ведомственного нормотворческого процесса утверждена юридическими нормами, содержащимися в различных нормативных правовых актах. Российская Федерация в отличие от большинства правовых государств не имеет единых, закрепленных законом правил подготовки и принятия ведомственных нормативных правовых актов. Данный пробел в правовом регулировании отчасти заполняется такими актами, как: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», а также «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. Однако такую регламентацию нельзя назвать основательной, поскольку осуществлена она различными подзаконными актами, которые фактически являются правовыми «времянками».

В этой связи актуализируется проблема оптимизации правового регулирования ведомственного нормотворческого процесса.

Однако какая же модель правового регулирования будет наиболее приемлемой?

Если обратимся к положительному опыту прошло то увидим, что нормотворческие полномочия министерств в бывшем СССР были регламентированы более основательно, чем сегодня, поскольку право издания приказов министерствам и ведомствам было установлено статьей 17 Общего положения о министерствах СССР 1967 года[[3]](#footnote-3). Нормотворческая компетенция определялась не многочисленными актами различной юридической силы, как сегодня, а конкретным документом, что, несомненно, оказывало существенную помощь правоприменителям.

Другая модель - это регламентация ведомственного нормотворческого процесса посредством ФЗ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Однако если мы обратимся к анализу текстов, подготовленных Минюстом России и Институтом законодательства и сравнительного правоведения то увидим, что в данных законопроектах ничего не говорится об уставах, наставлениях, концепциях и др. актах. Ничего также не сказано о необходимости прохождения государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В связи с этим, актуальной проблемой является разработка и принятие сводного, кодифицированного акта - федерального закона «О нормотворческой деятельности и нормативных актах федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации», регламентирующего нормотворческую деятельность всех федеральных органов исполнительной власти. Данным законом необходимо определить порядок осуществления нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, виды ведомственных нормативных правовых актов, порядок их опубликования и вступления в юридическую силу.

Предметом законодательного регулирования данного закона должны быть вопросы, касающиеся порядка осуществления нормотворческих функций федеральными органами исполнительной власти, утверждены виды ведомственных нормативных актов, порядок их опубликования и вступления в юридическую силу, толкования, правового мониторинга, а также регламентация порядка их хранения и других видов систематизации».

1. *Регельсбергер Ф.* Общее учение о праве. М., 1897. С. 22. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Теория юридического процесса / Под ред. Горшенева В.М. - Харьков, 1985. С. 8. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116. [↑](#footnote-ref-3)