
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Е.Ю. Одинокова;

Т.В. Жукова, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Посвящена проблемам систематизации ведомственных нормативных правовых актов. Рассматривается понятие и признаки локальных нормативных правовых актов, а также особенности их систематизации в современных условиях.

Ключевые слова: систематизация, ведомственный нормативный правовой акт, классификация

THE PROBLEMS OF SYSTEMATISATION OF DEPARTMENTAL LEGAL ACTS

E.Y. Odinkova; T.V. Zhukova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article is devoted to the systematization of departmental regulations. Examines the concept and characteristics of local regulations, as well as features of their classification in the modern world. In the context of this article should be borne in mind that under the local regulatory acts are understood within the institutional departmental regulations.

Key words: systematization, departmental normative legal act, classification

Исполнительная власть не реализуется сама собой. Она всегда отражается в действиях, предусмотренных спецификой компетенции тех или иных государственных органов, воплощенных в многообразных формах.

Нормативные правовые акты министерств и ведомств содержат нормы права в случаях и в пределах, предусмотренных законами Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Издание любого ведомственного акта должно быть основано на специальном указании вышестоящих органов.

По мнению В.А. Юсупова, правовые акты представляют собой «волевые властные действия, которые совершаются на основе и во исполнение законов или правовых актов вышестоящих органов управления в процессе организующей исполнительно-распорядительной деятельности и направлены на установление, изменение или прекращение правовых норм или конкретных правоотношений» [1].

В российской юридической литературе понятие «административно-правовой акт» определяется как форма исполнительной и распорядительной деятельности, осуществляемой всеми органами исполнительной власти; юридические акты, издаваемые органами исполнительной власти, либо юридические формы исполнительной и распорядительной деятельности органов государства, осуществляющих полномочия в пределах своей компетенции, на основе и во исполнение законов и в установленном законом порядке» [2].

Анализ научной литературы [3–11] по исследуемой проблематике позволяет сделать вывод о том, что основными признаками нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти (правового акта управления) является то, что он:

- имеет юридическую природу, обладает государственно-властным характером и является обязательным для адресата. Исполнение акта гарантируется, а при необходимости обеспечивается принудительной силой государства;

- принимается в одностороннем порядке, исходит из компетентного органа исполнительной власти, должностного лица или иного субъекта государственного управления;

- устанавливает обязательные правила поведения либо регулирует конкретные управленческие отношения, в последнем случае влечет возникновение, изменение или прекращение правовых отношений;

- носит творческий характер, поскольку направлен на оптимальное разрешение управленческих дел и вопросов;

- принимается субъектом управления только по тем вопросам, которые относятся к его компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами.

Построение иерархической структуры подсистемы ведомственных нормативных актов должно опираться на такие основополагающие факторы, как статус федерального органа исполнительной власти, кодифицированный характер нормативных актов, значимость регулируемых ведомственным нормативным актом общественных отношений, надведомственный и вневедомственный характер регулируемых отношений.

К ведомственным нормативным правовым актам относятся письменные документы, исходящие от компетентных субъектов правотворчества организации (учреждения, предприятия), отличающиеся оперативностью принятия, представляющие собой подзаконные акты, содержащие правовые нормы, предназначенные для регулирования внутриорганизационных отношений.

Можно выделить следующие основные особенности системы локальных нормативных правовых актов:

- система локальных нормативных правовых актов замыкает общую систему источников законодательства, тем самым обеспечивая гибкость применения общих норм к конкретным условиям;

- помимо теоретического аспекта система локальных источников имеет прикладной характер, поскольку в миниатюре она существует в каждой организации в тех или иных пропорциях;

- в системе наличествуют акты делегированного нормотворчества и не предусмотренные централизованными (общегосударственными) актами, но используемые практикой. Примером такого рода актов в системе ведомственных нормативных правовых актов служит приказ. Являясь формой реализации компетенции органов управления (должностных лиц), приказ выступает в качестве главного инструмента решения конкретных дел, ежедневно возникающих в государственном управлении. Не существует ни одной области в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, где бы приказ не использовался в качестве своеобразного организующего начала. Кроме того, он важное средство осуществления таких юридических форм управленческой деятельности, как установление, изменение, отмена правовых норм, а также их применение. Приказы обеспечивают единство всей системы органов управления, придавая ей необходимую четкость и стабильность.

Посредством приказов осуществляется воздействие на самые разнообразные стороны деятельности нижестоящих подведомственных организаций и поведение граждан.

Указанные особенности должны быть учтены при развитии классификации ведомственных актов и приведении перечня оснований данной систематизации к определенному, неизменному минимуму, в рамках которого каждое основание будет играть свою роль при принятии и последующем применении локальных актов в той или иной сфере.

Нормативные правовые акты создаются различными правотворческими органами государства. Они имеют неодинаковую юридическую силу, несовпадающее временное действие, распространяются на различные субъекты и разное территориальное пространство [12]. Естественно, что с течением времени между ними появляются противоречия, так как количественное увеличение нормативного материала создает трудности в его использовании. Выходом из этой затруднительной ситуации, нарушающей оптимальные основы правового регулирования общественных отношений, представляется в систематизации нормативных правовых актов.

Говоря о систематизации российского законодательства, В. Сивицкий отметил следующее: «Сначала нужно решить, какие направления и способы систематизации являются приоритетными. Необходимо, чтобы план систематизации был официально утвержден. Он должен устанавливать конкретные сроки, органы, ответственные за систематизацию, и т.д.» [13]. Полагаем, что данному принципу можно и нужно следовать в организации, учреждении, на предприятии.

Понимая необходимость проведения деятельности по систематизации ведомственных правовых норм, организации сталкиваются с отсутствием научных исследований в данной области, в частности в сфере методологии локальной систематизационной деятельности. Можно сказать, что в настоящее время в доктрине образовался определенный пробел в исследовании проблем систематизации локальных правовых норм. Так, если вопросы систематизации общегосударственных норм юридической наукой рассмотрены достаточно подробно и такие исследования опираются на значительный опыт догматических исследований права, имевших место ранее, то ученые долгое время не обращали на первоначальную ступень правового регулирования общественных отношений – локальные нормы.

Особое место необходимо уделять вопросам систематизации нормативных правовых актов определенного органа исполнительной власти, как одного из основных элементов механизма правового регулирования локального характера. Например, нормативные правовые акты, связанные с деятельностью Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), по своему объему и содержанию затрагивают интересы и права многих граждан, а в определенных случаях и всего населения Российской Федерации. Правовая основа деятельности системы МЧС России должна отвечать потребностям современного общества в эффективном функционировании подразделений. Деятельность всех структур МЧС России должна находиться только в правовом поле.

Практика показала, что работники органов государственного и муниципального управления, правоохранительных органов, юридических служб предприятий стали все больше времени тратить на поиск и обработку информации, оставляя все меньше времени на собственно творческий и правоприменительный труд. Это свидетельствует о том, что служба правовой информации как одно из звеньев организационной структуры системы управления не соответствует потребностям сегодняшнего дня.

Как утверждает, профессор Ю.Г. Арзамасов ведомственные нормативные акты как формы выражения норм права и, соответственно, источники права в узком смысле на нормативном уровне не имеют иерархической зависимости [12]. Особый предмет правового регулирования требует от лиц, осуществляющих систематизацию локальных нормативных правовых норм, необходимость предварительного проведения серьезной классификационной работы.

Следует признать справедливым мнение Е. Букреевой о том, что посредством классификации локальных нормативных актов по различным основаниям происходит не просто их упорядочивание, а фиксация различного рода сущностных характеристик данных правовых явлений, построение системы данных актов, то есть упорядоченной структуры, состоящей из взаимозависимых элементов [14].

Классификация локальных нормативных правовых актов, то есть их разделение по различным группам на основе общих свойств, позволяет ориентироваться в многообразии указанных актов, способствует установлению закономерности существующих связей между ними, определению места того или иного акта во всей их совокупности, помогает лучше различать их, сопоставлять друг с другом, уяснять особенности их содержания и структуры. Более того, классификация локальных нормативных актов позволяет отразить наиболее существенные черты, присущие данным источникам права.

Классификация тех или иных явлений может быть проведена по различным основаниям, причем от выбора основания зависит и прикладное значение той или иной классификации [15]. Наиболее существенными основаниями для классификации следует считать предмет регулирования, форму правового воздействия, содержание, сферу и срок действия локального правового акта.

Дополнительными основаниями классификации ведомственных нормативных правовых актов можно назвать основания, связанные с процессом принятия указанных актов. К данным основаниям можно отнести юридическую природу (происхождение) и способы создания (принятия) и санкционирования (легализации) локального акта [16].

Факультативными основаниями классификации следует назвать степень обобщенности и форму выражения (наименования) локального акта.

Логическим развитием классификации той или иной сферы следует признать ее систематизацию. Поскольку система представляет собой некое множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующая определенную целостность, единство, систематизация области локальных нормативных актов будет иметь огромное значение не только для их применения, но и для совершенствования нормотворчества.

Ведомственные нормативные правовые акты имеют локальный характер и в качестве объекта систематизации наибольший интерес вызывают у той организации (подразделения, органа), которая данные нормативные правовые акты разработала и приняла. В основе систематизации нормативных правовых актов лежит субъектно-функциональный принцип упорядочения. Также следует заметить, что систематизация ведомственных нормативных правовых актов зависит от состояния упорядоченности других видов нормативных правовых актов.

Осуществление локальной систематизационной деятельности одновременно с отбором, анализом и использованием общих и ведомственных нормативных положений способствует разработке отдельных систематизированных нормативных правовых актов и внутриорганизационных сборников.

Локальная система права как структурно-функциональная совокупность нормативных актов необходима для выявления и обеспечения внутренней целостности ведомственных источников права. Речь идет об установлении взаимосвязей между локальными нормативными актами, согласованности их норм, о применении единообразных терминов и понятий.

Таким образом, систематизация, в том числе и построение в иерархическом порядке, ведомственных нормативных правовых актов, а также выявление зависимостей указанной систематизации будут способствовать дальнейшему развитию классификационных процессов в данной области. Причина кроется в том, что систематизация позволит:

- сбалансировать локальные нормативные акты во времени, по месту и обстоятельствам их действия;
- определить сферу действия каждого нормативного правового акта и его взаимосвязи с другими локальными источниками;

- установить субординацию локальных источников и подчинение содержания одних локальных актов другим, занимающим более высокую ступеньку иерархической лестницы;
- предотвратить возникновение иерархических коллизий, а в случае необходимости, и устранить юридические противоречия между ними.

Особенностью систематизации ведомственных нормативных правовых актов является то, что в ней заинтересованы и ее осуществляют собственными силами (если исключить возможность привлечения специалистов на коммерческой основе) лишь те организации, учреждения, подразделения, в которых данные акты приняты и действуют. Систематизируя нормативные правовые акты, в том числе ведомственные, необходимо придерживаться соответствующих принципов. Однако в теории права вопрос о принципах систематизации нормативных правовых актов в целом и ведомственных, в частности, остается недостаточно разработанным, несмотря на то, что многие авторы посвящали свои труды различным аспектам данного вопроса.

В основу формирования ведомственной системы права должен быть положен принцип функционально-правовой зависимости, когда решение взаимосвязанных задач влечет за собой цепь нормативных актов с установлением юридической силы каждого акта по сравнению с другими.

Выявление закономерностей систематизации той или иной сферы позволяет дополнить область ее классификации. Так, обладая определенной системой, нормативные акты локальной сферы можно будет более четко и последовательно сгруппировать для последующего применения.

Литература

1. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979.
2. Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений в условиях социальных реформ. М., 2001. С. 56.
3. Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). М., 1987. С. 19.
4. Жевакин С.Н. Ведомственные нормативные акты Рос. Федерации: краткий аналитический обзор // Государство и право. 1996. №11.
5. Иванов С.А. Нормативные правовые акты Рос. Федерации. М., 2004. С. 34.
6. Костенников М.В. Правовые акты органов исполнительной власти, их разработка и принятие. М., 2000. С. 45.
7. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002. С. 29.
8. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Рос. Федерации: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2004. С. 23.
9. Слесарева Е.С. Индивидуальные акты управления: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1984. С. 15.
10. Боровикова Ю.П. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Рос. Федерации: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 11.
11. Емельянов Ю. Понятие и признаки нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти и его роль в механизме административно-правового регулирования // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2006. № 97. С. 12.
12. Арзамасов Ю.Г. Классификация ведомственных нормативных актов // Вестник Барнаульского юр. ин-та МВД России. 2004. Вып. 6.
13. Сивицкий В. Как систематизировать российское законодательство // Рос. юстиция. 1999. № 8.
14. Букреева Е. Правовая природа и функции локальных источников трудового права в условиях рыночной экономики // Законодательство и экономика. 2007. №1. С. 67.
15. Чуманов Е.В. Классификация в российском законодательстве: дис. ... канд. юр. наук. Н. Новгород, 2005. С. 78.

16. Кривченков А.С. Систематизация локальных правовых норм организаций: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2010. С. 17.