

## ПРАВО

УДК 342.92

**О НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ  
ВЛАСТИ БРЯНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Артамонов А.Н., Петухова Д.С.

Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского, г. Брянск

Статья посвящена ненормативным правовым актам субъектов исполнительной власти Брянской области. Исследуются их формы, содержание и количественные характеристики. Делается вывод об отсутствии в региональном законодательстве полного перечня ненормативных правовых актов. Предлагается внесение соответствующих дополнений в областной закон.

*Ключевые слова:* субъект Российской Федерации, Брянская область, органы исполнительной власти, ненормативный правовой акт, указ, приказ, распоряжение.

DOI 10.22281/2542-1697-2022-01-02-65-69

Среди всего объема правовых актов, издаваемых и принимаемых региональными субъектами исполнительной власти, существует огромный пласт юридических документов, без которых невозможна повседневная управленческая деятельность органов и должностных лиц, но которые достаточно редко попадают в поле зрения современных исследователей. Речь идет о так называемых ненормативных или индивидуальных правовых актах, получивших свое название по тем основным признакам, которые отличают их от нормативных правовых актов. В научных публикациях эти акты еще могут фигурировать под терминами «индивидуальные административно-правовые акты» или «индивидуальные правовые акты государственного управления».

Действующие федеральные законы - «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» крайне ограниченно регламентируют правотворчество региональных представителей исполнительной власти, поэтому субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют правовое регулирование данной сферы. Тем не менее, если специальные законы о нормативных правовых актах приняты и действуют более чем в половине субъектов Российской Федерации, то ни одного регионального закона о ненормативных правовых актах не существует в принципе. Как исключение, отдельные положения, касающиеся ненормативных правовых актов субъектов исполнительной власти, встречаются в виде самостоятельных статей в нескольких региональных законах. Однако содержание этих статей ограничивается либо общими формулировками, либо отсылочными и бланкетными нормами.

Как правило, дефиниции ненормативного правового акта, встречающиеся в региональном законодательстве, однотипны и построены по принципу перечисления его наиболее существенных свойств. Так, согласно статье 2 Закона Тамбовской области от 23 июня 2006 года № 51-З «О правовых актах Тамбовской области» под ненормативным правовым актом понимается официальный письменный документ, содержащий индивидуальные предписания, рассчитанные на однократное применение и адресованные конкретному лицу (лицам) [5]. Главным отличительным признаком таких актов является отсутствие в них правовых норм, то есть общеобязательных правил поведения. Вторым обязательным признаком является их индивидуальный характер, который заключается в том, что данные акты адресованы конкретному лицу или нескольким лицам. Однократность применения предписаний является третьим обязательным признаком всех ненормативных правовых актов. Эти предписания имеют так называемый разовый характер, то есть любой

ненормативный акт рассчитан только на однократное разрешение конкретного управленческого вопроса. Такие признаки, как принятие (издание) акта полномочным органом государственной власти или соответствующим должностным лицом, его письменная форма, а так же обязательность исполнения правового предписания не являются уникальными особенностями только ненормативных правовых актов. Они в равной степени свойственны и нормативным правовым актам.

Если обратиться к законодательству о правовых актах Брянской области, то можно сделать неутешительный вывод о том, что оно не содержит не только собственной дефиниции ненормативного правового акта, но и самого термина «ненормативный правовой акт». Только в статье 54 Устава Брянской области содержится упоминание об «индивидуально-правовом» характере распоряжений Губернатора области [2].

Тем не менее, ненормативные (индивидуальные) правовые акты широко и повсеместно используются в управленческой практике и Губернатором области, и Правительством области, и всеми иными органами исполнительной власти Брянской области и их должностными лицами, а областное законодательство все же устанавливает отдельные формы таких актов. Форма правового акта имеет немаловажное значение для его эффективного и правильного применения. По ней можно определить вид правового акта, его содержание, место правового акта в системе правовых актов. Федеральный законодатель, установив для главы субъекта полномочие издавать указы (постановления) и распоряжения, не делит эти формы правовых актов в зависимости от их юридических свойств на нормативные и индивидуальные, оставляя данное право за региональными парламентариями. Как правило, в большинстве субъектов Российской Федерации указы (постановления) принято считать нормативными правовыми актами, а распоряжения индивидуальными. Законодательство Брянской области в целом следует общепринятой тенденции, но с определенными оговорками. Согласно статье 9 Закона «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» «Губернатор Брянской области по основным вопросам, входящим в его компетенцию, единолично и в соответствии с установленной процедурой издает нормативные правовые акты в форме указов» [4]. Так как о распоряжениях губернатора в законе не упоминается, следовательно, они носят индивидуальный характер, тем более, что об этом прямо говорится в статье 54 Устава Брянской области. Однако не все так просто. Закон допускает, что указы могут и не носить нормативно-правового характера. Согласно цитируемой статье, указы губернатора являются нормативными правовыми актами только в том случае, если они сами имеют общенормативный правовой характер либо утверждают акты общенормативного правового характера. Содержание термина «общенормативный» в областном законе не раскрывается. По смыслу правовой нормы «общенормативный» характер тождественен нормативному характеру, а региональный законодатель просто использовал один из приемов юридической техники под названием «синонимия» исключительно в целях избежать тавтологии в не очень удачно сформулированной им правовой конструкции.

Таким образом, наряду с ненормативными в чистом виде распоряжениями, указы Губернатора области так же могут носить индивидуально-правовой характер. Это подтверждают и данные статистики, согласно которым из 198 указов Губернатора Брянской области за 2020 год только 127 носят нормативно-правовой характер [6, с.34]. При помощи ненормативных указов происходит награждение наградами Брянской области, осуществляется назначение на должности и присвоение классовых чинов, образование совещательных, вспомогательных и координационных органов при губернаторе и т.д. Правовые акты в форме распоряжений Губернатора Брянской области носят ненормативно-правовой характер и издаются по организационным, кадровым, оперативным и иным текущим вопросам, то есть во многом дублируют содержание ненормативных указов. Однако в количественном отношении их издается гораздо больше. Так согласно данным, имеющимся на «Официальном интернет-портале правовой информации», губернатором области в 2021 году было издано 1179 распоряжений, в 2020 году – 1064 распоряжения, а в

2019 году – 1320 распоряжений.

Что касается правовых актов Правительства Брянской области, то региональные законодатели взяли за образец виды и формы правовых актов Правительства Российской Федерации, закрепленные в статье 5 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [1]. В ней, в частности, установлено, что акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, а акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Поэтому, согласно статье 14 Закона «О Правительстве и системе исполнительных органов государственной власти Брянской области» акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства области, а акты, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства области. Статистика свидетельствует, что распоряжений областного правительства принимается в разы меньше, чем аналогичных по форме актов главы субъекта Российской Федерации. Согласно все тем же данным «Официального интернет-портала правовой информации», Правительством Брянской области в 2021 году было принято всего 218 распоряжений, в 2020 году – 239 распоряжений, а в 2019 году – 295 распоряжений.

По своему назначению, содержанию и структуре распоряжения высшего исполнительного органа государственной власти Брянской области очень близки одноименным ненормативным правовым актам губернатора. Они так же принимаются по организационным, кадровым и хозяйственным вопросам. Распоряжениями утверждаются планы официальных мероприятий, создаются различные совещательные и координационные органы при Правительстве (рабочие группы, советы, штабы, комиссии), решаются кадровые вопросы, утверждаются перечни хозяйственных объектов и т.д. Принципиальное отличие между распоряжениями правительства и губернатора только одно – способ издания (принятия), в первом случае коллегиальный, а во втором – единоличный.

Помимо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Брянской области образованы и действуют десятки иных органов исполнительной власти – региональных департаментов, управлений, инспекций. Для этих органов статьей 26 Закона «О Правительстве и системе исполнительных органов государственной власти Брянской области» установлено полномочие по принятию правовых актов в форме приказов [3]. В статье 10 Закона «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» содержится уточнение данного права, согласно которому нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти Брянской области принимаются в форме приказов их руководителей. Что же касается форм ненормативных правовых актов, то о них региональное законодательство умалчивает. Тем не менее, они в массовом порядке издаются субъектами исполнительной власти и служат основным средством оперативного решения текущих вопросов при реализации организационно-распорядительных и контрольно-надзорных функций государственного управления. Как правило, такие полномочия устанавливаются отдельными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами. Так, например, при осуществлении органами исполнительной власти регионального государственного контроля (надзора) Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» предусматривается издание таких разновидностей ненормативных правовых актов как предписание и предостережение. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливается полномочие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по рассмотрению дел об административных правонарушениях и, соответственно, вынесению процессуальных документов (ненормативных правовых актов) в форме постановлений и определений. Согласно Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности» решение о предоставлении лицензии принимается лицензирующими органами, в том числе органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в форме приказов или

распоряжений и т.д.

Подводя итог этого небольшого исследования, необходимо констатировать следующее. Ненормативные правовые акты субъектов исполнительной власти Брянской области представляют собой определенную иерархическую систему, где высшую ступень занимают ненормативные указы и распоряжения Губернатора области, за ними следуют распоряжения Правительства области, а низший уровень составляют многочисленные индивидуальные акты органов исполнительной власти области. Правовое регулирование этой системы осуществляется не только на областном, но и на федеральном уровне при помощи отраслевого законодательства.

Исследование так же показало, что областным законодательством предусматривается только одна форма ненормативных правовых актов – распоряжения Губернатора и Правительства области, причем ежегодно число распоряжений главы субъекта в 3 - 4 раза превышает количество распоряжений высшего исполнительного органа. Однако, в управленческой практике, в качестве ненормативных широко применяются формы, законодательно закрепленные за нормативными правовыми актами – указы и приказы. Кроме того, для реализации организационно-распорядительной, контрольно-надзорной и ряда иных функций государственного управления органы исполнительной власти Брянской области активно применяют формы ненормативных правовых актов, установленные федеральным законодательством – предписания, предостережения, постановления и т.п. Представляется, что для повышения эффективности правоприменительной деятельности региональных субъектов исполнительной власти необходимо дополнить Закон Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» специальной главой, посвященной ненормативным правовым актам.

#### **Список использованных источников**

1. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 года № 4-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.
2. Устав Брянской области: закон Брянской области от 20 декабря 2012 года № 91-з (в ред. от 27.02.2021) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 2012. – № 20.
3. О Правительстве и системе исполнительных органов государственной власти Брянской области: закон Брянской области от 20 декабря 2012 года № 92-з (в ред. от 29.09.2021) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 2012. – № 20.
4. О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области: закон Брянской области от 3 ноября 1997 года № 28-3 (в ред. от 30.03.2020) // Брянский рабочий. – 1997. – № 233.
5. О правовых актах Тамбовской области: закон Тамбовской области от 23 июня 2006 года № 51-3 (в ред. от 01.12.2021) // Тамбовская жизнь. – 2006. – № 162-163.
6. Артамонов, А.Н. Система подзаконных нормативных правовых актов субъектов исполнительной власти Брянской области / А.Н. Артамонов // Право: история, теория, практика: Сборник статей и материалов межвузовского научного форума. – 2021. – №25. – С. 30-38.

#### **Сведения об авторах**

Артамонов Алексей Николаевич – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет им. акад. И.Г. Петровского», кандидат юридических наук, доцент, E-mail: alexeiartamonow@yandex.ru

Петухова Диана Сергеевна - магистрант 1 курса заочной формы обучения кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет им. акад. И.Г. Петровского», E-mail: diapetukhowwa@yandex.ru

UDK 343.92

**ON NON-NORMATIVE LEGAL ACTS OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE  
BRYANSK REGION**

Artamonov A.N., Petuxova D.C.

Bryansk State Academician I.G. Petrovski University, Bryansk

The article is devoted to the non-normative legal acts of the executive authorities of the Bryansk region. Their forms, content and quantitative characteristics are investigated. It is concluded that there is no complete list of non-normative legal acts in the regional legislation. It is proposed to make appropriate additions to the regional law.

*Keywords: subject of the Russian Federation, Bryansk region, executive authorities, non-normative legal act, decree, order, order.*

**References**

1. On the Government of the Russian Federation: Federal Constitutional Law No. 4-FKZ of November 06, 2020 // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2020. – No. 45. – Article 7061.
2. The Charter of the Bryansk region: the Law of the Bryansk region of December 20, 2012 No. 91-z (as amended. from 02/27/2021) // Newsletter "Official Bryansk region". – 2012. – № 20.
3. On the Government and the system of executive bodies of state power of the Bryansk region: the Law of the Bryansk region of December 20, 2012 No. 92-z (as amended. from 29.09.2021) // Newsletter "Official Bryansk region". – 2012. – № 20.
4. On laws and other regulatory legal acts of the Bryansk region: the Law of the Bryansk region of November 3, 1997 No. 28-Z (as amended. from 30.03.2020) // Bryansk worker. – 1997. – No. 233.
5. On Legal acts of the Tambov Region: Law of the Tambov Region of June 23, 2006 No. 51-Z (as amended. from 01.12.2021) // Tambov life. - 2006. – No. 162-163.
6. Artamonov, A.N. System of subordinate regulatory legal acts of executive authorities of the Bryansk region / A.N. Artamonov // Law: history, theory, practice: Collection of articles and materials of the interuniversity scientific forum. – 2021. – No. 25. – pp. 30-38.

**Author`s information**

Artamonov Alexey Nikolaevich, head of chair of state legal disciplines, head of chair of state legal disciplines, Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education «Bryansk state University named after academician I. G. Petrovsky», candidate of legal Sciences, associate Professor, E-mail: alexeiartamonow@yandex.ru

Petuxova Diana Cergeyevna, master's student of the 1st year of correspondence studies of the Department of State and Legal Disciplines, Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education «Bryansk state University named after academician I. G. Petrovsky», E-mail: diapetukhowwa@yandex.ru