

Регламент как источник российского права: понятие и виды

Аннотация. Статья посвящена особой разновидности нормативных правовых актов — регламентам. В связи с тем, что на сегодняшний день в России существует большое видовое многообразие таких источников права, как регламенты, возникает необходимость не только их классификации, но и полноценного исследования как самостоятельного источника российского права.

В статье рассматриваются сущностные характеристики регламентов, на основании проведенного анализа особенностей регламентов, являющихся составной частью российской правовой системы, дается авторское определение регламента. Обозначаются функции, выполняемые регламентами в механизме правового регулирования.

Все разнообразие регламентов, действующих в России, подразделяется на различные группы, в зависимости от избранных классификационных критериев. Классификация позволяет рассмотреть специфические черты отдельных видов регламентов, что, в свою очередь, крайне важно для уяснения правовой природы регламентов как источников российского права.

Ключевые слова: регламент, источники права, нормативные правовые акты, правовое регулирование.



Варвара Алексеевна НАЗАЙКИНСКАЯ,

преподаватель
Департамента
теории права и
сравнительного
правоведения
Национального
исследовательского
университета
«Высшая школа экономики»
(НИУ ВШЭ)

vary07@bk.ru

109028, Россия,

г. Москва, Большой
Трехсвятительский пер.,
д. 3

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.105.5.225-232

Varvara A. NAZAYKINSKAYA,

Lecturer of the School
of Theory of Law and Comparative Law
of the National Research University
“Higher School of Economics” (HSE)

vary07@bk.ru

3, Bolshoy Trekhsvyatitelskiy per., Moscow, Russia, 109028

Regulation as a source of Russian law: concept and types

Abstract. The article is devoted to a special kind of normative legal acts — regulations. Due to the fact that today in Russia there is a large variety of such sources of law as regulations, there is a need not only for their classification, but also for their full study as an independent source of Russian law. The article examines the essential characteristics of the regulations, based on the analysis of the features of the regulations, which are an integral part of the Russian legal system, the author’s definition of the regulations is given. The functions performed by the regulations in the mechanism of legal regulation are indicated.

© Назайкинская В. А., 2023

The whole variety of regulations in force in Russia is divided into different groups, depending on the selected classification criteria. The classification allows us to consider the specific features of certain types of regulations, which, in turn, is extremely important for understanding the legal nature of regulations as sources of Russian law.

Keywords: regulations, sources of law, normative legal acts, legal regulation.

Правовая система Российской Федерации постоянно изменяется: принимаются новые разнообразные нормативные правовые акты, существующий нормативный массив дополняется и трансформируется, динамично развиваются отношения, требующие правового опосредования. Основным источником российского права, доминирующим в количественном отношении, является нормативный правовой акт. Так, по состоянию на 02.02.2023 в информационном банке данных «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Министерства юстиции РФ было 14 325 095 нормативных правовых актов, из них 71 421 являются нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти¹. Также следует отметить, что с 2005 по 2022 г. был зарегистрирован 2 121 приказ об утверждении административных регламентов².

Поскольку в настоящее время регламенты имеют значительное распространение в российской правовой системе, возникает необходимость выявления и исследования специфических черт данного правового феномена.

Прежде всего, обращение к этимологии термина «регламент» показывает, что у этого слова латинские корни. Оно сформировалось путем слияния двух составных частей: *regula* и *regere*. Буквальный перевод слова *regula* означает «норма», «правило», «эталон», *regere* — «распорядок», «контроль», «управление». Перевод анализируемого термина с французского языка также позволяет приблизиться к пониманию его сущности: *reglement* переводится как «правило», «распорядок».

В российскую юридическую терминологию данное понятие вошло относительно давно, оно активно использовалось в различных сферах правовой деятельности, на разных этапах развития российской правовой системы. В большинстве случаев данным термином обозначается порядок работы органов власти, учреждений, различных организаций³.

В юридическом энциклопедическом словаре даны несколько важнейших для настоящего исследования характеристик регламента: во-первых, регламент является нормативным правовым актом; во-вторых, предметом регулирования анализируемого нормативного правового акта выступает внутренняя организация, а также порядок деятельности определенного органа и его подразделений, порядок ведения собраний, съездов, сессий, заседаний⁴.

¹ Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.ru> (дата обращения: 02.02.2023).

² URL: <https://minjust.ru>.

³ Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5—6.

⁴ Юридический энциклопедический словарь / под ред. В. Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2004.

В юридической энциклопедии содержится еще одно важное дополнение: в большинстве случаев регламенты принимаются той государственной либо негосударственной организацией, внутреннему устройству и порядку деятельности которой они посвящены⁵. Представляется целесообразным дополнить данное определение указанием на органы, которые тоже могут принимать регламенты. Возможно также указание на то, что в данном случае термин «организация» употреблен в широком смысле и включает в себя органы власти различных уровней.

Особенности регламентов, действующих в российской правовой системе, в первую очередь обусловлены тем, что *данные правовые акты являются нормативными*, они являются результатами нормотворчества⁶.

Наличие норм права определяет такой важнейший признак нормативного правового акта, как неперсонифицированность, предполагающая распространение его действия на неограниченный круг лиц, отсутствие индивидуального характера.

Важной характеристикой регламентов является то, что они могут иметь *различную юридическую силу*. Категория «юридическая сила» дает представление о системных связях и зависимостях, пронизывающих как всю правовую систему в целом, так и отдельные отрасли законодательства⁷.

В большинстве случаев юридическая сила связана с такими характеристиками, как общая и нормотворческая компетенция принявшего нормативный правовой акт органа, а также с его местом в механизме и аппарате государства. Ю. А. Тихомиров отмечает, что вид государственного органа взаимосвязан с конкретными видами принимаемых им актов. Так, законы принимаются представительными и законодательными органами Российской Федерации и ее субъектов, постановления — это вид актов Правительства РФ и республик в ее составе, инструкции являются актами федеральных министерств и министерств республик⁸.

Как правило, данная связь действительно прослеживается, однако существующее многообразие регламентов в российской правовой системе свидетельствует о наличии исключения из обозначенного правила. Регламенты принимаются широким кругом субъектов, носят универсальный характер.

Регламенты *закрепляют юридические процедуры*, следовательно, они являются процедурными актами. Под юридической процедурой мы будем понимать определенную последовательность действий, направленных на достижение юридически значимого результата (цели). Так, например, согласно п. 89 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации предоставление государственной услуги включает следующие административные процедуры: 1) прием и регистрация заявления и

⁵ Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001.

⁶ См.: Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 46—88.

⁷ Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права, 2010. С. 234.

⁸ Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 238.



документов, необходимых для предоставления государственной услуги; 2) формирование и направление межведомственного запроса; 3) рассмотрение документов и принятие решения; 4) оформление документов, подтверждающих результат предоставления государственной услуги; 5) выдача документов, подтверждающих результат предоставления государственной услуги⁹.

Регламенты закрепляют также круг субъектов, реализующих соответствующие юридические процедуры и сроки выполнения отдельных действий. Таким образом, происходит мельчайшая детализация и конкретизация правовых предписаний.

Регламенты являются *кодифицированными нормативными правовыми актами*. Кодификация предполагает наиболее полную переработку нормативного материала. Кодифицированный характер регламентов подчеркивает специфику закрепления в них правовых норм, а также структуру регламентов, их особую юридическую конструкцию.

Юридическую конструкцию можно сравнить с определенной схемой, образцом, с помощью которых нормативный материал обретает определенную форму, в данном случае — форму регламента. Юридическая конструкция является идеальной моделью, отражающей внутреннюю структуру правового понятия, за счет чего обеспечивается логическое построение нормативного материала¹⁰.

Регламенты содержат следующие структурные элементы: общие положения, перечень реализуемых юридических процедур с указанием состава, последовательности и сроков выполнения соответствующих действий, порядок и формы контроля за исполнением регламента, досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа и должностных лиц, участвующих в процессе реализации соответствующих юридических процедур.

Состав и последовательность обозначенных элементов может варьироваться в зависимости от конкретных видов регламентов, однако представленная модель является достаточно показательной.

Как известно, кодификация позволяет преодолевать множественность нормативных правовых актов, поскольку на месте нескольких актов в конечном итоге возникает один нормативный правовой акт, носящий кодифицированный характер. Нормативные положения, содержащиеся в регламентах, как правило, взяты из иных, ранее существовавших нормативных правовых актов. В качестве примера можно привести Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования¹¹,

⁹ Приказ МВД России от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 05.04.2018 № 50635) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2018.

¹⁰ Нормография: теория и технология нормотворчества. С. 124.

¹¹ Приказ МВД России от 27.09.2019 № 660 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или)

большинство норм которого ранее содержались в Инструкции о порядке предоставления гражданам справок о наличии (отсутствии) у них судимости¹².

Еще одним признаком регламента как источника права является то, что он носит *вторичный характер*, поскольку служит реализации положений другого нормативного правового акта, имеющего первичный характер. Отметим, что данная специфическая черта распространяется не только на регламенты, имеющие юридическую силу подзаконных актов, для которых такая характеристика является обязательной, поскольку подзаконные акты принимаются на основании и во исполнение закона, в чем и проявляется их подзаконный характер. Так, например, в развитие положений Федерального закона «О техническом регулировании»¹³ принят Технический регламент о требованиях пожарной безопасности¹⁴, утвержденный, в свою очередь, федеральным законом.

Первичными актами по отношению к регламентам могут выступать нормативные правовые акты различной юридической силы. Так, принятие регламентов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации является реализацией положений Конституции РФ, а именно положений ч. 4 ст. 101, в которой установлено, что «каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности»¹⁵.

Не только законы и подзаконные акты государственных органов могут выступать в качестве нормативных правовых актов, положения которых развивают регламенты. Это могут быть акты международных организаций, международные договоры, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, локальные акты. Например, Всемирная почтовая конвенция¹⁶ предусматривает принятие Общего регламента Всемирного почтового союза, Регламента почтовых посылок, Регламента письменной корреспонденции.

Можно заключить, что регламенты развивают положения нормативных правовых актов, обладающих либо большей юридической силой, чем сами регламенты, либо такой же юридической силой.

факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования» (зарегистрирован в Минюсте России 29.01.2020 № 57322) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.01.2020.

¹² Приказ МВД РФ от 01.11.2001 № 965 (ред. от 17.11.2005) «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления гражданам справок о наличии (отсутствии) у них судимости» (зарегистрирован в Минюсте РФ 11.01.2002 № 3153) // Российская газета. 23.01.2002. № 13.

¹³ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О техническом регулировании» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.12.2021) // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140.

¹⁴ Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. I). Ст. 3579.

¹⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

¹⁶ Всемирная почтовая конвенция (Стамбул, 6 октября 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.



Отметим, что вторичный характер регламентов не должен приводить к ошибочному выводу о второстепенности данных нормативных правовых актов в механизме правового регулирования, что подводит нас к вопросу о функциях регламентов как источников российского права.

Основываясь на исследованных специфических чертах регламентов, можно утверждать, что регламенты конкретизируют и детализируют положения других нормативных правовых актов, являются результатом развивающего правотворчества. По мнению Н. А. Власенко, конкретизация позволяет преодолеть состояние неопределенности¹⁷. Таким образом, регламенты способствуют реализации принципа правовой определенности.

Закрепляя юридические процедуры, регламенты обозначают их четкий порядок, сроки, действия и т.д., что позволяет говорить об их антикоррупционном потенциале, направленности на повышение эффективности управленческой деятельности. Особая конструкция регламента позволяет детально урегулировать взаимодействие должностных лиц и граждан, что, в свою очередь, является инструментом борьбы с возможными злоупотреблениями со стороны уполномоченных субъектов.

Проведенный анализ особенностей регламентов, являющихся составной частью российской правовой системы, позволяет предложить следующую дефиницию: *регламент — специальный кодифицированный нормативный правовой акт, развивающий положения нормативных правовых актов, обладающих большей или равной юридической силой, особая юридическая конструкция которого закрепляет совокупность юридических процедур, а также субъектов, сроков и результатов реализации таких процедур.*

Регламенты по своему содержанию неоднородны, что обусловлено главным образом различиями закрепляемых ими юридических процедур, спецификой предмета их регулирования. Основываясь на данном классификационном критерии, представляется возможным выделить следующие виды регламентов:

- 1) регламенты, посвященные вопросам внутренней организации тех или иных органов;
- 2) регламенты, предметом регулирования которых выступает взаимодействие органов между собой;
- 3) регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг;
- 4) регламенты осуществления контроля и надзора;
- 5) должностные регламенты;
- 6) технические регламенты.

По уровню правового регулирования регламенты делятся на *федеральные, региональные, муниципальные и локальные.*

Поскольку общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью российской правовой системы в соответствии с положениями ст. 15 Конституции Российской Федерации, исследуя регламенты как источники российского права, следует также вести речь о существовании *международных и внутригосударственных*

¹⁷ Власенко Н. А. Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. 2014. № 7 (211). С. 68.

регламентов. Примером международного регламента является Регламент компетентных органов по осуществлению межгосударственного розыска лиц, принятый в рамках Содружества Независимых Государств¹⁸.

Как отмечалось ранее, одной из особенностей регламентов является то, что они могут обладать различной юридической силой. На этом основании регламенты можно подразделить на: *имеющие силу закона*¹⁹ и *имеющие силу подзаконного акта*.

В зависимости от того, какой из источников права является первичным по отношению к регламенту, можно выделить две группы: *регламенты, развивающие положения нормативных правовых актов*, и *регламенты, развивающие положения нормативных договоров*, примерами которых являются Регламент международной электросвязи и Регламент радиосвязи, развивающие положения Конвенции Международного союза электросвязи²⁰.

В зависимости от направленности закрепляемых юридических процедур регламенты могут быть подразделены на *внутриорганизационные* и *внешнеориентированные*, иначе — *внутренние* и *внешние* регламенты. При этом хронологически первыми возникли именно внутренние регламенты. Так, задолго до появления регламентов, ориентированных на предоставление услуг населению и реализацию функций соответствующих компетентных органов, существовали, например, регламенты обеих палат российского парламента.

Следующий критерий — это степень обобщенности регламентов, в зависимости от которой они подразделяются на *конкретные* и *типовые*. Типовые регламенты служат образцом, на основании которого органы власти принимают соответствующие конкретные регламенты. Конкретных регламентов в российской правовой системе огромное множество, типовые же регламенты не столь многочисленны.

По времени действия регламенты делятся на *постоянные* и *временные*. Постоянные регламенты имеют бессрочный характер, они действуют до тех пор, пока не будут отменены. Большинство существующих на сегодняшний день регламентов являются постоянными. Временные регламенты предполагают ограниченность действия таких регламентов во времени²¹.

¹⁸ Решение Совета глав правительств СНГ от 30.10.2015 «О Регламенте компетентных органов по осуществлению межгосударственного розыска лиц» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2016. № 11.

¹⁹ Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

²⁰ Конвенция Международного союза электросвязи (Женева, 22.12.1992) // СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5370.

²¹ В качестве примера можно привести Временный регламент организации и оказания консультативной медицинской помощи с применением телемедицинских технологий гражданам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19, а также с признаками или подтвержденным диагнозом внебольничной пневмонии, острой респираторной вирусной инфекцией, гриппа, получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях (на дому), утв. приказом Минздрава России от 19.03.2020 № 198н (ред. от 22.12.2022). Данный Регламент действует до 01.01.2024.



По форме внешнего выражения регламенты можно подразделить на *электронные регламенты* и *регламенты, издаваемые в бумажном виде*.

Представленная классификация регламентов не является исчерпывающей, однако позволяет акцентировать внимание на наиболее важных для целей настоящей статьи разновидностях анализируемых источников права.

Проведенное исследование позволило выявить специфические черты регламентов, определяющие функции, выполняемые данными источниками права в российской правовой системе. Регламенты, действующие в современной России, являются нормативными правовыми актами, имеющими различную юридическую силу. Они обладают кодифицированным, процедурным, вторичным характером, а также выступают важным управленческим инструментом.

Важность роли, которую на сегодняшний день играют регламенты в системе источников российского права, а также их значительное разнообразие позволяют ставить вопрос о существовании особого типа регулирования общественных отношений с помощью разветвленной системы регламентов: начиная от конкретных организаций и муниципалитетов и заканчивая международным уровнем.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Власенко Н. А.* Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. — 2014. — № 7 (211). — С. 60—75.
2. *Ноздрачев А. Ф.* Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. — 2011. — № 8. — С. 5—41.
3. Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 542 с.
4. *Тихомиров Ю. А.* Правовое регулирование: теория и практика. — М. : Формула права, 2010. — 398 с.
5. Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. — М., 2001.
6. Юридический энциклопедический словарь / под ред. В. Е. Крутских. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2004.