

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ВНЕБЮДЖЕТНЫМИ ФОНДАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. В. Никифоров

Приволжский филиал Российского
государственного университета правосудия

Поступила в редакцию 18 июля 2015 г.

Аннотация: исследуется правовой режим подзаконных нормативных правовых актов органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации. Используются следующие методы исследования: анализ, синтез, сравнительно-правовой метод, правовое моделирование, классификация. Приведены основные результаты и выводы: 1) органы управления государственными внебюджетными фондами РФ, обладая публично-властными полномочиями, принадлежат к субъектам исполнительной власти; 2) правовой режим нормативных актов каждого из органов – Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования – обладает существенной спецификой; 3) выяснена специфика нормативных актов каждого фонда с точки зрения формы, государственной регистрации, степени обязательности для исполнения, антикоррупционной экспертизы, оснований для издания.

Ключевые слова: административные акты, нормативные правовые акты, подзаконные акты, органы управления государственными внебюджетными фондами, административное нормотворчество, источники права, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Abstract: the aim of this work is to study the legal regime of normative legal acts of bodies of state extra-budgetary funds of the Russian Federation. Research methods – analysis, synthesis, comparative legal method, legal modeling, classification. The main results and conclusions – 1) the management bodies of state extra-budgetary funds of the Russian Federation, having public authority, belong to the subjects of Executive power; 2) the legal regime of regulations of each of the organs of the Pension Fund of the Russian Federation, Fund of social insurance of the Russian Federation, Federal Fund of obligatory medical insurance – has significant specificity; 3) clarified the specific regulations of each Fund from the point of view of form, state registration, the degree of binding nature of anti-corruption expertise, reason edition.

Key words: administrative acts, normative legal acts, regulations, bodies of the state extra-budgetary funds, administrative rulemaking, sources of law, the Pension Fund of the Russian Federation, Fund of social insurance of the Russian Federation, Federal Fund of obligatory medical insurance.

Среди множества существующих в российском правовом пространстве подзаконных нормативных правовых актов¹ есть одна «незаметная»,

¹ В настоящей статье автор солидарен с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, содержащимися в его решениях, которые отождествляют два конституционных термина – «нормативные акты» и «нормативные правовые акты».

почти не привлекающая к себе внимание специалистов по нормотворчеству разновидность, – нормативные правовые акты органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации. Вокруг этих актов в литературе сложилась интригующая ситуация: в большинстве случаев они отсутствуют в перечне источников права даже для тех отраслей права, к которым имеют непосредственное отношение, – финансового права² и права социального обеспечения³. К числу редких диссертационных исследований об источниках права, где нашлось место нормативным актам государственных социальных фондов, относится работа А. Ю. Зелениной, которая указывает, что «в ряде случаев нормы права социального обеспечения фактически принимаются государственными внебюджетными фондами, хотя данные субъекты в силу их статуса не должны быть наделены таким правом»⁴, и предлагает признать за фондами статус органов государственной власти с распространением на них режима нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти⁵.

Необходимо определиться с тем, как в целом следует официально именовать все три фонда. Согласно п. 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2001 г. № 9-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы⁶ Пенсионный фонд Российской Федерации (далее – ПФР) наделен законом публично-властными полномочиями, которые относятся к сфере функционирования исполнительной власти и ее органов. Думается, по аналогии вывод о наделении законом публично-властными полномочиями из сферы исполнительной власти можно и нужно распространять на Фонд социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС), равно как и на Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС). Иными словами, в доктринальном смысле речь идет о наделении всех трех фондов статусом субъектов исполнительной власти.

² См., например: *Эриашвили Н. Д.* Финансовое право : учеб. для вузов. М., 2000 ; Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2004 ; *Крохина Ю. А.* Финансовое право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008 ; *Шавров А. В.* Финансовое право Российской Федерации : учеб.-метод. комплекс. 7-е изд., доп. и перераб. М., 2008.

³ См., например: *Кобзева С. И.* Источники права социального обеспечения России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009 ; *Долженкова Г. Д.* Право социального обеспечения : конспект лекций. М., 2007 ; *Ершов В. А., Толмачев И. А.* Право социального обеспечения : учеб. пособие. М., 2009 ; *Агашев Д. В.* Право социального обеспечения : курс лекций. Томск, 2011.

⁴ *Зеленина А. Ю.* Нормативная основа права социального обеспечения России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2013. С. 8–9.

⁵ См.: Там же. С. 9.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 27. Ст. 2804.

Бюджетное законодательство первоначально оперировало термином «государственные внебюджетные фонды Российской Федерации» (наряду с ними существовали «территориальные государственные внебюджетные фонды»), однако в 2007 г. терминологический ряд видоизменился: теперь в отношении ПФР, ФСС и ФОМС действует обобщенный термин «органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации» (а с точки зрения законодательства о противодействии коррупции перед нами предстает разновидность организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона). Единообразный правовой статус изучаемых субъектов права, учитывая их максимально тождественную правовую природу, тем не менее, сформировать не удалось. Часть 1 ст. 33 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (в ред. от 01.12.2014) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»⁷ предусматривает принятие федерального закона о государственных социальных фондах, проект которого был разработан Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, но так и не был внесен в Государственную Думу на рассмотрение.

Рассматривать правовой режим названной выше разновидности подзаконных источников права необходимо по комплексу критериев-элементов их правового режима, которые должны быть одинаково известны применительно к каждой разновидности подзаконных нормативных правовых актов.

1. Закрепление в законодательстве общего права фондов на принятие нормативных правовых актов.

В соответствии с проектом федерального закона «О государственных социальных фондах»⁸ в отдаленной перспективе предполагалось следующее: решения правления государственного социального фонда Российской Федерации оформляются постановлениями (ч. 2 ст. 14); директор государственного социального фонда Российской Федерации издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками государственного социального фонда Российской Федерации (ч. 1 ст. 17); директор в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами по обязательному социальному страхованию, принимает нормативные акты по применению их положений (ч. 1 ст. 17); решения директора государственного социального фонда Российской Федерации оформляются приказами (ч. 2 ст. 17).

Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2001 г. № 318 (в ред. от 18.01.2010) «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации»⁹ говорит об имеющих нормативный характер актах, издаваемых фондами.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49. Ст. 6422.

⁸ URL: http://2014.pfrf.ru/pfr_status/15213.html (дата обращения: 15.07.2015).

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 13. Ст. 1216.

Возложенные в процессе административной реформы на Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее – Минздравсоцразвития России), а затем на Министерство здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России) полномочия по координации деятельности государственных внебюджетных фондов (кстати, до сих пор Минздрав координирует их деятельность, а не органов управления ими, как требует бюджетное законодательство) были конкретизированы в п. 4.2–4.6 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 26.12.2014) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»¹⁰). В частности, федеральное министерство, координирующее деятельность фондов, в лице федерального министра принимает нормативные правовые акты по вопросам сфер деятельности государственных внебюджетных фондов (подп. «б» п. 4.2), а также утверждает по представлению руководителя фонда административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг (подп. «з» п. 4.2).

В развитие данных норм в Приказе Минздрава России от 12 ноября 2012 г. № 903н «Об утверждении Регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 01.04.2013 № 27934)¹¹ появились следующие положения:

– Министерство принимает нормативные правовые акты, в том числе по вопросам установленной сферы деятельности фондов, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства (абзац первый п. 97 Регламента Минздрава России);

– фонды вправе издавать нормативные правовые акты только в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации (абзац второй п. 99 Регламента Минздрава России);

– проекты нормативных правовых актов фондов подлежат согласованию с Министерством (п.105 Регламента Минздрава России).

Действующие федеральные законы об обязательном пенсионном страховании не упоминают об общем праве ПФР на издание нормативных актов. Согласно п. 9 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (в ред. от 05.08.2000) «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (Рос-

¹⁰ Там же. 2005. № 4. Ст. 305.

¹¹ Рос. газета. 2013.10 апр.

сии)»¹², правление ПФР издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности ПФР (обратим внимание на важную деталь: термин «правление», предусмотренный федеральным нормативным актом, ПФР переименовал в термин «Правление»). Это особенно важно с учетом того обстоятельства, что подписывает их от имени правления председатель правления ПФР (по мнению ПФР, написание должно быть не со строчной буквы, как предписано нормативным актом, а с прописной – «Председатель Правления»), а не исполнительный директор ПФР, который по статусу не аналогичен председателю ФСС и председателю ФОМС.

Действующие законы об обязательном социальном страховании, в частности Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ (в ред. от 01.12.2014) «Об основах обязательного социального страхования»¹³, Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ (в ред. от 01.12.2014) «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»¹⁴, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»¹⁵, раскрывая правовой статус Фонда социального страхования Российской Федерации как страховщика, про общее его правомочие на принятие нормативных актов молчат. Согласно п. 21 Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101 (в ред. от 15.05.2014) «О Фонде социального страхования Российской Федерации»¹⁶, председатель ФСС, являющийся по должности одновременно председателем правления ФСС, издает в пределах своей компетенции документы, обязательные для исполнения всеми работниками ФСС. Таким образом, специализированные федеральные законы о статусе ФСС и Положение о ФСС не предусматривают напрямую право ФСС на принятие (издание) нормативных правовых актов.

Закон Российской Федерации от 28 июня 1991 г. № 1499-1 (в ред. от 24.07.2009) «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹⁷, утративший силу с 1 января 2011 г., не упоминал вообще о нормативных актах ФОМС (ч. 3 ст. 12 лишь говорила о том, что ФОМС осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации). Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (в ред. от 01.12.2014) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»¹⁸ устанавливает, что:

¹² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (далее – ВСНД). 1992. № 5. Ст. 180.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3686.

¹⁴ Там же. 1998. № 31. Ст. 3803.

¹⁵ Там же. 2007. № 1. Ст. 18.

¹⁶ Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 599.

¹⁷ ВСНД. 1991. № 27. Ст. 920.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49. Ст. 6422.

– ФОМС издает нормативные правовые акты и методические указания по осуществлению территориальными фондами ОМС переданных им по ч. 1 ст. 6 полномочий (п. 1 ч. 2 ст. 7);

– ФОМС издает нормативные правовые акты и методические указания в соответствии с полномочиями, установленными законом (п. 6 ч. 8 ст. 33; данное полномочие подтверждено подп. 6 п. 8 устава ФОМС, предусмотренного ч. 1 ст. 33 Федерального закона и утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857 (в ред. от 27.09.2014) «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования»¹⁹);

– нормативные правовые акты ФОМС относятся к категории «иные нормативные правовые акты Российской Федерации» правовых основ обязательного медицинского страхования, не входя в состав законодательства об этом страховании (ч. 1 ст. 2).

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1226 (в ред. от 04.09.2012) «Об издании разъяснений по единообразному применению Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»²⁰ в целях его единообразного применения Министерству здравоохранения Российской Федерации предоставлено право издавать соответствующие разъяснения, в том числе совместно с ФОМС, а также по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации в части вопросов, относящихся к его компетенции. Таким образом, указанный федеральный закон разрешил ФОМС издавать: 1) нормативные правовые акты; 2) методические указания; 3) разъяснения (только совместно с Минздравом России).

Постоянно действующий исполнительный орган ФОМС – председатель ФОМС – издает приказы (подп. 6 п. 21 устава ФОМС); по вопросам, относящимся к компетенции ФОМС, утверждает нормативно-методические документы (подп. 8 п. 21 устава ФОМС).

2. Внутренние документы фондов (внутренние статутные акты) о правовом режиме нормативных актов фондов.

Вступивший в силу Указ Президента Российской Федерации «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации должен был привести к изданию каждым из фондов собственного нормативного акта о правилах подготовки нормативных актов фонда и их государственной регистрации, с государственной регистрацией в Минюсте России, с официальным опубликованием и размещением на официальном сайте фонда.

Однако ПФР такие правила издавать не стал, что повлекло за собой в итоге, например, факт отсутствия официального опубликования нор-

¹⁹ Там же. 1998. № 32. Ст. 3902.

²⁰ Рос. газета. 2011. 14 янв.

мативных актов ПФР, признанных Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации. Основания издания, степень обязательности для исполнения, структуризация текста, процедурные аспекты режима нормативных актов ПФР регулируются, по имеющейся у нас информации, внутренним документом ПФР, доступ к которому отсутствует как на официальном сайте ПФР, так и в справочных правовых системах, – Инструкцией по делопроизводству в центральном аппарате Пенсионного фонда Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правления ПФР от 30 декабря 2008 г. № 283р.

В отношении нормативных актов ФСС, судя по данным, полученным из справочных правовых систем, действует официально не опубликованное постановление ФСС от 30 октября 2007 г. № 260 «Об утверждении Правил подготовки актов Фонда социального страхования Российской Федерации, имеющих нормативный характер, и их государственной регистрации»²¹ (далее – Правила ФСС), не соответствующее иным вышестоящим источникам права, например Регламенту Минздрава России, нормативным правовым актам о государственной регистрации актов в Минюсте России, в силу чего применение его весьма затруднено.

В отношении нормативных актов ФОМС, опять-таки с ориентацией на данные, полученные из справочных правовых систем, действует официально не опубликованный Приказ ФОМС от 01.06.2011 № 105 (в ред. от 15.03.2013) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федерального фонда обязательного медицинского страхования и их государственной регистрации»²².

3. Правовая форма нормативных правовых актов фондов.

Форма нормативных актов правления Положением о ПФР, другими нормативными правовыми актами не установлена, сложившаяся в ПФР практика сводится к изданию постановлений правления ПФР (ссылка на конкретный нормативный акт ПФР с наименованием, датой, регистрационным номером пишется всегда с прописных букв «Постановление Правления Пенсионного фонда Российской Федерации»).

Абзац четвертый п. 22 Положения о ФСС гласит, что председатель ФСС является председателем правления ФСС, решения правления ФСС оформляются Постановлениями (написание с прописной буквы предусмотрено Положением) или Приказами (написание с прописной буквы предусмотрено Положением) председателя ФСС. Имеющие нормативный характер акты ФСС издаются в виде постановлений и приказов, издание актов ФСС в виде писем и телеграмм не допускается (п. 2 Правил ФСС).

²¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=74085;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=E492778AB27AEFF751AB84EBFA6B376E;rnd=0.4063746982719749> (дата обращения: 15.07.2015).

²² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=144008;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=B86509637B299690D4081693DF06EFCC;rnd=0.009126140037551522> (дата обращения: 15.07.2015).

Кроме постановлений и приказов, председатель ФСС издает в пределах своей компетенции положения, инструкции, разъяснения и другие документы. Нормативные акты ФСС подписываются (утверждаются) председателем ФСС или лицом, исполняющим его обязанности (п. 10 Правил ФСС).

Только в ФОМС сделана попытка провести аналогию с нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти: нормативные правовые акты ФОМС издаются в виде приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается (п. 2 Правил ФОМС). На практике доминирует лишь одна форма из перечисленных – приказы ФОМС.

Таким образом, нормативные акты ПФР имеют форму постановлений правления ПФР, нормативные акты ФСС имеют формы постановлений ФСС и приказов ФСС, нормативные акты ФОМС имеют форму приказов ФОМС.

4. Степень непротиворечивости нормативных правовых актов фондов вышестоящим источникам права.

В соответствии с п. 2 Указа Президента Российской Федерации «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации» Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) проводит в ходе их государственной регистрации правовую экспертизу актов на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации. Между тем с учетом абзаца второго п.1 данного Указа к нормативным актам фондов в полной мере относятся п. 11 и 14 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 30.01.2015) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»²³), исходя из которых Минюст России проводит правовую экспертизу на соответствие актов законодательству Российской Федерации, а не только вышеназванным официальным документам.

5. Основания издания нормативных правовых актов фондов.

Посредством п.1 Указа Президента Российской Федерации «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации» следует вывод, что основания издания нормативных

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

актов фондов должны ориентироваться в первую очередь на основания издания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Пункт 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации требует издавать нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Учитывая подведомственный Минздраву России статус фондов, к этому перечню стоит добавить и нормативные правовые акты Минздрава России.

Акты ФСС, имеющие нормативный характер, издаются в соответствии и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (п. 1 Правил ФСС). Подобная формулировка говорит о несоответствии Правил ФСС вышестоящему источнику права – Регламенту Минздрава России.

Ситуация с ФОМС выглядит противоречиво. Пункт 2 устава ФОМС уточняет, что ФОМС осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства здравоохранения Российской Федерации и настоящим уставом. Пункт 1 Правил ФОМС гласит, что нормативные правовые акты ФОМС издаются на основе и во исполнение следующих актов: федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Пункт 2 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), утвержденного Приказом ФОМС от 27 мая 2010 г. № 103 (в ред. от 09.04.2013) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» (зарегистрировано в Минюсте России 30 июля 2010 г. № 18006)²⁴ (далее – Порядок ФОМС), в свою очередь, содержит норму о том, что нормативные правовые акты ФОМС издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе ФОМС в пределах своих

²⁴ Рос. газета. 2010. 6 авг.

полномочий. Следовательно, два официально не опубликованных приказа ФОМС до сих пор не соответствуют вышестоящему источнику права – уставу ФОМС, которому и надлежит доверять в большей степени.

6. Степень обязательности нормативных правовых актов фондов для исполнения.

Акты ФСС, изданные от его имени председателем ФСС, обязательны для исполнения всеми работниками ФСС; документы ФСС, принятые в установленном порядке для обеспечения государственных гарантий по социальному страхованию, подлежат обязательному исполнению страхователями (п. 21 Положения о ФСС).

Приказы ФОМС обязательны для исполнения всеми работниками ФОМС (подп. 6 п. 21 устава ФОМС). Нормативно-методические документы ФОМС обязательны для исполнения территориальными фондами обязательного медицинского страхования и страховыми медицинскими организациями, входящими в систему обязательного медицинского страхования (подп. 8 п. 21 устава ФОМС).

Как видим, формула обязательности для исполнения, по крайней мере для нормативных актов ФСС и нормативных актов ФОМС, не носит универсального характера.

7. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов фондов и проектов нормативных правовых актов фондов.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²⁵ вступил в силу 2 августа 2009 г.

Пункт 3 ч. 1 ст. 3 данного федерального закона устанавливает, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится органами, организациями, их должностными лицами в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Как видно из формулировки закона, каждый из фондов (принадлежащий к категории «организации») должен был установить своим нормативным правовым актом порядок проведения антикоррупционной экспертизы своих нормативных актов (их проектов). Часть 1 ст. 5 обсуждаемого федерального закона подразумевает также обязанность каждого фонда принять нормативный правовой акт о порядке проведения институтами гражданского общества и гражданами (относящийся по тексту закона к категории «нормативные правовые акты Российской Федерации») за счет собственных средств независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Как поступили фонды с применением данного федерального закона под чутким надзором Генеральной прокуратуры Российской Федерации

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

(которая была инициатором принятия закона), видно из следующих данных:

– Постановления Правления ПФР от 18 ноября 2010 г. (вступило в силу 4 марта 2011 г.) № 317п «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Пенсионном фонде Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2010 № 19495)²⁶ – антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов ПФР осуществляется Департаментом правового обеспечения системы ПФР при проведении их правовой экспертизы; антикоррупционная экспертиза принятых ПФР нормативных правовых актов осуществляется структурными подразделениями Исполнительной дирекции ПФР и Ревизионной комиссии ПФР при проведении мониторинга их применения;

– Приказа ФСС от 12 ноября 2010 г. (вступил в силу 21 декабря 2010 г.) № 239 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы актов и проектов актов Фонда социального страхования Российской Федерации, имеющих нормативный характер» (им утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы актов и проектов актов Фонда социального страхования Российской Федерации, имеющих нормативный характер) (зарегистрировано в Минюсте России 24 ноября 2010 г. № 19035)²⁷ – ответственность за проведение подобной экспертизы возложена на Правовой департамент ФСС;

– Приказа ФОМС от 27 мая 2010 г. (вступил в силу 17 августа 2010 г.) № 103 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» (зарегистрирован в Минюсте России 30 июля 2010 г. № 18006) – антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) ФОМС осуществляется Управлением правовой и международной деятельности при проведении правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Получается следующий хронологический рейтинг профессионализма юридических служб фондов (и координирующего их деятельность федерального министерства), в котором «лидером» неторопливого применения закона выступает ПФР:

02.08.2009 – дата вступления в силу федерального закона;

17.08.2010 – дата вступления в силу Приказа ФОМС;

21.12.2010 – дата вступления в силу Приказа ФСС;

04.03.2011 – дата вступления в силу Постановления Правления ПФР.

Кроме того, из ч. 4 ст. 3 данного федерального закона вытекает, что каждый из фондов проводит антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения. Полагаем, что без раскрытия в официально опубликованном

²⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 8.

²⁷ Рос. газета. 2010. 10 дек.

зарегистрированном в Минюсте России нормативном правовом акте фонда правил проведения правовой экспертизы и мониторинга применения актов параметры проведения антикоррупционной экспертизы будут обладать высокой долей неопределенности. Однако подобные правила, как явствует информация из справочных правовых систем и с официальных сайтов фондов, пока отсутствуют.

8. Государственная регистрация нормативных правовых актов фондов в Минюсте России.

Основываясь на Указе Президента РФ «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации», можно перечислить следующие обстоятельства, по которым нормативные правовые акты фондов должны равняться на нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти:

- 1) характер актов, подлежащих государственной регистрации (на законодательном уровне он оказался «случайно» зафиксирован в п. 3 ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»);
- 2) порядок государственной регистрации;
- 3) порядок обязательного официального опубликования актов, прошедших государственную регистрацию.

Согласно п.1 Указа Президента Российской Федерации «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации» следует вывод, что, как и федеральные органы исполнительной власти, каждый из фондов во исполнение п. 18 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации должен был определить порядок опубликования и вступления в силу нормативных актов фонда, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации. Однако ПФР подобного порядка вообще не установил, ФСС в п. 21–22 Правил ФСС закрепил порядок опубликования и вступления в силу, а ФОМС в п. 19 Правил ФОМС предусмотрел только порядок опубликования.

Таким образом, правила официального толкования (инициатор, субъекты, порядок и др.), правила определения действия нормативных правовых актов фондов во времени (в том числе приостановление действия, утрата юридической силы, признание недействующим, обратная сила), в пространстве и по кругу лиц; правила планирования подготовки и многие другие процедурные аспекты правового режима изучаемых нормативных правовых актов до сих пор ждут своего формально-юридического воплощения. Правовой режим нормативных правовых актов органов управления государственными внебюджетными фондами Российской

Федерации не отличается ожидаемым от них в силу их правовой природы единообразием, нуждаясь в постоянном научном наблюдении и осмыслении.

*Приволжский филиал Российского
государственного университета право-
судия*

*Никифоров М. В., кандидат юридиче-
ских наук, доцент, профессор кафедры
государственно-правовых дисциплин*

E-mail: maxonmaximus@mail.ru

Тел.: 8-903-657-56-07

*Volga Branch of the Russian State Uni-
versity of Justice*

*Nikiforov M. V., Candidate of Legal Sci-
ences, Associate Professor, Professor of the
State and Legal Disciplines Department*

E-mail: maxonmaximus@mail.ru

Tel.: 8-903-657-56-07