

Федеральные министерства как субъекты формирования публичной политики современной России

Ю.Г. Арзамасов

*профессор, кафедра теории права и сравнительного правоведения,
«Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
(ул. М. Ордынка, 17, Москва, Россия, 119017)*

В статье определяются субъекты формирования публичной политики государства. Делается вывод, что решение данной проблемы не под силу одному органу власти. Рассматривается проблема создания «Института правотворческой политики». Определяется роль федеральных министерств в формировании публичной политики государства, их основные функции и задачи. Автор дает ответ на вопрос: какие виды публичной политики государства реализуются с помощью ведомственных норм?

Ключевые слова: федеральные министерства; ведомственные нормативные правовые акты; публичная политика государства; формирование публичной политики государства.

В современных демократических государствах публичная политика является действенным средством в реализации как различных государственных задач, так нужд и интересов (экономических, социальных, культурных и т. п.) различных институтов гражданского общества.

Как показывает практика, решить данные проблемы не под силу одной ветви власти. В этой связи актуализируется проблема создания отлаженной работы научно и методологически обоснованной системы, то есть всего механизма государства, а не отдельных должностных лиц, какими бы властными полномочиями они бы не обладали и органов государственного аппарата.

В России функции формирования и реализации публичной политики государства в условиях его модернизации осуществляют различные ветви власти [8]. При чем, помимо Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации особую роль в процессе формирования публичной политики государства играет Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, а также различные институты гражданского общества (общественные палаты, торгово-промышленные палаты и т. д.).

Тем не менее, в системе федеральных органов исполнительной власти, куда входят кроме федеральных министерств еще федеральные службы и федеральные агентства, основными субъектами формирования данного вида политики в нашем государстве являются, конечно же, федеральные министерства. Такое утверждение основывается, прежде всего, на анализе правовых норм и не всегда законодательных, поскольку публичная политика государства формируется не только по средством федеральных законов, но и подзаконных актов, где внушительный блок данных актов составляют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, в основном федеральных министерств (1).

Между тем, в отдельных научных работах мы находим предложения, в которых недооценивается роль федеральных министерств в формировании публичной политики современной России. Так, например, А.П. Мазуренко анализируя систему субъектов правотворческой политики, предлагает создать Институт правотворческой политики при Федеральном Собрании РФ и наделить его полномочиями по выработке и реализации такой политики в масштабах всей страны [5. С. 109].

Не отрицая целесообразности создания подобного учреждения при российском парламенте, мы полагаем, что функция «выработки» правотворческой политики, то есть ее формирования, не может быть возложена на какой-либо отдельный орган власти, тем более на один институт или центр.

Субъектами формирования правотворческой политики выступают, как известно, Президент РФ, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации. Более того, любое федеральное министерство, кому бы оно не подчинялось, Президенту, либо Правительству, участвует в формировании публичной правотворческой политики. Данные полномочия закреплены в норме-дефиниции, содержащейся в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», где говорится, что «федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности» [14]. В этой связи наделение «Института правотворческой политики» функциями ее генератора означало бы облечение его властными полномочиями по отношению к федеральным органам исполнительной власти и главе государства, который согласно статье 104 Конституции, обладает правом законодательной инициативы, ему принадлежит право вносить законопроекты в Государственную Думу. Более того, Президент Российской Федерации обладает правом вносить предложения также о поправках и пересмотре положений Конституции России. Помимо этого, Президент подписывает международные договоры, которые согласно ч. 4 статьи 15 Конституции России являются составной частью ее правовой системы.

На наш взгляд, создание «Института правотворческой политики» при российском парламенте может иметь смысл лишь в том случае, если на него будут возложены различные функции. Во-первых, функции осуществления мониторинга нормативных правовых актов [1. С. 41-57] и других правовых документов (решений Конституционного Суда Российской Федерации, официальных актов толкования права, правоприменительных актов и т. д.), практики применения норм законов и общественного мнения. Во-вторых, функции научно-исследовательского и

методического центра. В-третьих, функции обучения государственных гражданских служащих, участвующих в нормотворческом процессе (2).

Однако оппоненты, рассуждая, могут заметить, что формирование публичной политики современного государства должно основываться на конституционном принципе «разделения властей». Следуя этой логике, только законодатель должен выступать субъектом формирования публичной политики государства.

Отвечая таким оппонентам, считаем необходимым отметить, что сегодня все большее признание получает не классическая теория разделения властей Ш. –Л. Монтескье [7], а такое ее направление, как «теория симфонии властей», когда различные ветви органов государственной власти грамотно взаимодействуют, а не воют между собой, то есть они дополняют друг друга, содействуя реализации поставленных Президентом и Правительством задач [2. С. 5].

Функция правового регулирования, по сравнению с другими функциями федеральных министерств, на первый взгляд, кажется не столь значительной, как у законодателей, однако ее не следует недооценивать. Так, например, Министерство здравоохранения Российской Федерации способствует реализации социальной политики государства. При этом, оно формирует и реализует государственную политику в сфере здравоохранения, как одного из направлений социальной политики. Для этих целей разрабатываются и принимаются нормативные правовые акты, в основном в форме приказов. Примером может служить Приказ Минздравсоцразвития Российской Федерации от 11.03.2008 г. № 83 а н «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 1013 «О финансовом обеспечении в 2008 году за счет ассигнований федерального бюджета мероприятий, направленных на совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествий».

Но здесь справедливым будет постановка вопроса: какие задачи решают федеральные министерства, выступая в роли субъектов формирования публичной политики современного государства?

Как мы считаем, задачей-минимум ведомственного нормотворчества является создание и принятие нормативного документа, в нормах права которого закреплены основные политические указания, а задачей-максимум – установление правового порядка, то есть воплощение политических замыслов, идей в современные реалии.

Ведомственные нормативные правовые акты, как правило, это определяется компетенцией федеральных органов исполнительной власти, вносят технические элементы в механизм правового регулирования, способствуют его полноценной работе, что, несомненно, сказывается на установлении режима законности и правового порядка в обществе, который и является главной целью осуществления всех видов публичной политики государства. Тем не менее, ведомственные нормативные правовые акты выступают не только компонентом действия общего механизма

правового регулирования, но и составными элементами отдельных ведомственных механизмов правового регулирования, направленных на реализацию различных направлений публичной политики. Например, в целях охраны общественного порядка 29 января 2008 г. был принят Приказ МВД России № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности», а в целях реализации прав человека и гражданина на недвижимое имущество и сделок с ним 27 декабря 2011 г. Минэкономразвития России принят Приказ № 766 «Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения единого государственного реестра прав на недвижимость» [12].

Однако каковы же цели ведомственных нормативных правовых актов, то есть актов федеральных органов исполнительной власти в современном механизме правового регулирования? И чем они обусловлены?

Несмотря на разность форм, объектов регулирования, юридическую силу актов цели нормативных правовых актов федеральных министерств в данном механизме должны быть едиными, обеспечивать организационные, технические функции в реализации норм актов высших органов власти, а не устанавливать дополнительные запреты и юридические обязанности для граждан и их объединений. Функции федеральных органов исполнительной власти не должны быть безграничными, необходима законодательная регламентация пределов их регулирующих возможностей.

В этой связи целесообразно поставить вопрос: все ли виды публичной политики государства реализуются с помощью ведомственных норм?

Здесь следует заметить, что сама природа публичной политики государства неоднородна. Это объясняется тем, что ее можно подразделять в зависимости от существующих в той или иной системе права отраслей права, т. е. определенной сферы правового регулирования. Так, например, ведомственные нормативные правовые акты напрямую положения Конституции не детализируют, поскольку это компетенция федерального законодателя. Между тем, составной частью конституционной правовой политики государства является современная правовая политика в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, которая состоит из нормоустанавливающей политики законодательных, а также федеральных исполнительных органов власти и волевой деятельности граждан, осуществляющих свои права. Так, например, в целях реализации конституционного права граждан свободно выезжать и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию, закрепленного в ст. 27 Конституции, был принят Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». О вот детализация нормативных положений данного закона осуществлена нормами такого подзаконного акта, как

Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 6 октября 2006 г. № 785/14133/461 «Об утверждении Инструкции о порядке оформления и выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» [10].

С помощью таких функций развивающего нормотворчества, как конкретизация и детализация, которые можно назвать также особыми типами юридической деятельности, реализуются практически все виды функций современных европейских государств (экономическая, налогообложения, социальная функция и т. д.).

Однако «субординационные связи» между нормами законов и ведомственными актами должны устанавливаться не по прошествии определенного времени, а сразу. Законодательная инициатива должна оформляться не только в виде готового законопроекта, но и реализовываться, опираясь на «пакетный принцип» формирования системы законодательства, то есть когда в федеральный парламент вносят вместе с готовым законопроектом проекты ведомственных нормативных правовых актов, направленных на конкретизацию, детализацию и организационное обеспечение норм федерального закона.

В России федеральные органы исполнительной власти, в ведомственных нормативных правовых актах выражая публичную политику того или иного федерального министерства или ведомства, фактически формируют политику исполнительной власти в целом, то есть внутреннюю политику государства.

При этом, как показывает анализ современных концепций правового регулирования[3] и принципов российского права[13], концептуальные ценности, теоретические воззрения и принципы, взятые за основу субъектами нормотворчества, непосредственно отражаются на содержании ведомственных приказов, инструкций, административных регламентов и других нормативных правовых актов, а значит и на административной политике государства[16. С. 25], если, конечно, понимать ее «широко», связывая с основными направлениями осуществления исполнительной ветви власти. В конечном итоге, это скажется на всей системе правового регулирования, направленной на упорядочение отношений в социуме, а также на способах и методах деятельности органов исполнительной власти, а следовательно, на форме политического режима российского государства. Фактически формируемая и, в большей степени, осуществляемая федеральными министерствами административная политика как ничто свидетельствует о том, какой политический режим существует в государстве, как государственная власть строит свои взаимоотношения с гражданами, с институтами гражданского общества

(муниципалитетами, потребительскими союзами, торгово-промышленными палатами и т. д.) и вообще с населением.

Как правило, реализовывая то или иное направление публичной государственной политики, федеральные органы исполнительной власти осуществляют конкретизацию нормативных правовых актов, обладающих большей юридической силой, то есть происходит определенная, необходимая для действия механизма правового регулирования конкретизация законов, нормативных указов Президента, постановлений и других нормативных правовых актов Правительства. При этом, конкретизирующая функция применяется в тех случаях, когда конкретное решение вопроса осуществляется тем или иным органом власти, развивая логически предполагаемый вариант поведения, на который указывают, как правило, прямые и ссылочные диспозиции норм законов и нормативных правовых актов высших органов исполнительной власти.

В данном случае, в конкретизирующих ведомственных нормативных правовых актах такой их признак, как нормативность, не является тождественным нормативности актов, обладающих большей юридической силой. Он по большому счету позволяет определить вспомогательную, конкретизирующую природу ведомственных нормативных правовых актов.

Другим важным направлением деятельности в рамках ведомственного нормотворческого процесса является детализация норм, содержащихся в актах, принятых высшими органами государственной власти (палатами парламента, Президентом, Правительством). При осуществлении данной функции четко прослеживается ее подзаконный характер, проявляются субординационные связи между нормативными правовыми актами высших органов государственной власти и ведомственными нормативными правовыми актами.

«В зависимости от юридической силы, – отмечает профессор М.Н. Марченко, – все формально-юридические источники располагаются по отношению друг к другу строго в иерархическом, субординационном порядке, подчиняются один другому и соответственно дополняют и детализируют друг друга» [6. С. 12]. Проследим это на следующем примере иерархической зависимости нормативных правовых актов. Проведенный анализ показал, что основные, то есть «первичные нормы», содержатся в Федеральном законе от 25 апреля 2002 г. «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» [15], а их дальнейшая детализация осуществлена с помощью развивающего нормотворчества, посредством принятия ряда ведомственных нормативных правовых актов, среди которых Приказ № 697 г. «Об утверждении Правил аккредитации операторов технического осмотра», принятый Министерством экономического развития Российской Федерации 28 ноября 2011 г. [11].

Из этого следует, что в ведомственных нормативных правовых актах, как правило, содержатся не материальные нормы права (это прерогатива законов), а в большей степени нормы

процессуального характера. С помощью последних происходит воплощение в жизнь материальных норм, то есть прав, законных интересов и обязанностей субъектов права. Происходит это посредством закрепления в ведомственных нормативных правовых актах различных технологий, связанных с реализацией норм законов и других нормативных правовых актов. Таким образом, ведомственная детализация норм актов высших органов государственной власти представляет собой установление порядка осуществления первичных норм, закрепляя, как правило, процедурные нормы права.

Говоря об организационном обеспечении норм законов и других актов высших органов государственной власти, следует отметить, что данную функцию не следует путать с организационными мероприятиями, поскольку она выражается в нормах ведомственных нормативных правовых актов, а не в осуществлении вспомогательных действий, направленных на реализацию различных по характеру правового регулирования, юридической силе, отраслям права и по другим критериям видов норм права. Организационное обеспечение как раз и проявляется в большей степени в детализации «первичных норм». Из сказанного следует, что в большинстве случаев понятия детализации и организационного обеспечения совпадают.

Однако, как показывает анализ нормативной базы, «первичные нормы» могут содержаться не только в законах, но и в подзаконных актах, то есть в указах Президента и даже в ведомственных нормативных правовых актах. Тем не менее, в отдельных случаях ведомственные нормативные правовые акты сами устанавливают первичные нормы, как правило, процессуального характера. Такое положение вещей говорит о наличии особого рода пробелов в праве, пробелов именно законодательного регулирования.

Поэтому определенной проблемой ведомственного нормотворчества является опережающее нормотворчество. Смысл последнего заключается в том, что в современных условиях иной раз принимаются подзаконные нормативные правовые акты, которые не конкретизируют и детализируют законодательные положения, а по-своему регламентируют общественные отношения исходя из позиций ведомственной целесообразности. Здесь справедливо будет задать вопрос: могут ли заниматься опережающим нормотворчеством федеральные министерства и ведомства, тем самым формируя публичную политику государства в определенных сферах жизни?

Очевидно, могут, но крайне редко и только в том случае, если данные полномочия на принятие «первичных» норм им делегированы высшими органами государственной власти. В данном случае ведомственные нормативные правовые акты должны содержать нормы, не противоречащие общепризнанным международным принципам и нормам, а также федеральному законодательству. Определенной проблемой является грамотный выбор формы такой делегации.

По нашему мнению, наиболее оптимальным вариантом делегации нормотворческих полномочий является их установление в нормах федерального закона.

Таким образом, ведомственное нормотворчество, развивающее нормы актов, обладающих большей юридической силой, посредством конкретизации и детализации выступает в роли особой формы структурных отношений, необходимым связующим элементом между нормами законов, моделирующих различные общественные отношения и правоприменением.

Федеральные министерства посредством нормотворческой деятельности в ведомственных нормативных правовых актах отражают не только политику того или иного министерства, но и исполнительной власти в целом, административную политику в «широком» смысле слова, то есть определенную часть публичной политики государства. Из этого следует, что от того, какие надстроечные компоненты (концептуальные ценности, теоретические воззрения, принципы) положены в основу деятельности разработчиков ведомственных норм, напрямую будут зависеть методы и способы их деятельности, а, в конечном счете, это отразится и на содержании ведомственных приказов, инструкций, административных регламентов и других нормативных правовых актов, такова будет и публичная политика государства. В итоге, это скажется на системе правового регулирования, направленной на упорядочение общественных отношений, то есть на форме политического режима. Поэтому, ведомственное нормотворчество является одним из средств выражения публичной политики в современной России.

Здесь следует заметить, что данная политика складывается из целого ряда направлений, испытывая значительное влияние социальных, экономических, финансовых, культурных, национальных и других факторов.

По нашему мнению, публичная политика современной России должна обобщать не только различные существующие в государстве приоритеты, но и выделять главные направления в развитии современной России, в ее модернизации. Такая ситуация обусловлена многообразием общественных отношений, связанных с государственным строительством и регламентируемых различными отраслями как публичного права, так и частного права.

При этом публичная политика современной России, если исходить из этимологии слова «публичный», то есть открытый[4. С. 616], должна быть как реальной, так и прозрачной, ясной и понятной всем субъектам правовых отношений, а не только лицам, занимающим высшие государственные должности и государственным служащим. В этом отношении, необходим как постоянный диалог институтов гражданского общества с государственной властью, так и мониторинг нормативных правовых актов и правоприменения, осуществляемый при помощи таких правовых инструментов, как социологические опросы, анкетирование, интервьюирование, антикоррупционная и другие виды экспертиз, оценка регулирующего воздействия. Только в этом случае можно будет вести речь об эффективной правовой системе, где право, как реальный социальный регулятор, выступает незаменимым помощником в реализации государственных приоритетов, посредством использования различного юридического инструментария. Не является

исключением здесь и такой, распространенный в странах романо-германской правовой семьи, конкретизирующий законы блок правовых документов, как нормативные правовые акты министерств.

ПРИМЕЧАНИЯ

(1) Согласно данным Минюста России количество зарегистрированных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти по состоянию на 20.12.2012 г. составляет 104614 // http://zakon.scli.ru/ru/analytics_statistics/.

(2) В СССР ориентация преподавания была направлена на подготовку юристов практиков, занимающихся той или иной правоприменительной деятельностью. В вузах готовили правоприменителей, но не разработчиков нормативных правовых актов, поскольку законов и подзаконных актов, по сравнению с сегодняшним днем, было мало и, соответственно, отсутствовала необходимость в таких специалистах, как сегодня. В современных реалиях серьезной проблемой является отсутствие компетентных специалистов, способных подготовить необходимый проект нормативного правового акта и содействовать его принятию. Современного законодателя, как и любого государственного служащего, надо готовить профессионально, планомерно, используя для этих целей, как апробированные методики и программы, так и последние достижения нормографии - науки о теории и методологии нормотворчества. Сегодня у каждого высшего органа государственной власти, а также у многих федеральных органов исполнительной власти (МВД России, ФСБ России и т. д.) есть свои учебные заведения, которые готовят себе профессиональные кадры. Почему же российский парламент остается «обделенным» в решение данного вопроса?

ЛИТЕРАТУРА

[1] Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Правовой мониторинг в нормотворческом процессе // Нормотворческая юридическая техника / Отв. ред. Н.А. Власенко. – М., 2011. С. 41-57.

[2] Васильев А. В. Разделение властей: теоретические аспекты и современная практика // Право и государство: теория и практика. 2006. № 7.

[3] Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М., 2010.

[4] Лопатин В.В. Толковый словарь современного русского языка. – М., 2009.

[5] Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России. Дис. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 2012.

[6] Марченко М.Н. Источники права: понятие, содержание, система и соотношение с формой права // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2002. № 5.

[7] *Монтескье Ш.* О духе законов. Книга 1-9. - М., 2011.

[8] О модернизации России см., например: *Ясин Е. Г.* Модернизация России. Доклады для 10 конференций. Книга 1. – М., 2009.

[9] Подробно о проблемах конкретизации в правовой сфере см.: Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27-28 сентября 2007 г.) / Под ред. профессора В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2008.

[10] Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации № 785/14133/461 от 6 октября 2006 г. «Об утверждении Инструкции о порядке оформления и выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» // Российская газета. – 2006. - 26 октября.

[11] Приказ Министерством экономического развития Российской Федерации № 697 г. от 8 ноября 2011 г. «Об утверждении Правил аккредитации операторов технического осмотра» // Российская газета. – 2011. - 27 декабря.

[12] Приказ Минэкономразвития России № 766 от 27 декабря 2011 г. «Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения единого государственного реестра прав на недвижимость» // Российская газета. – 2012. - 20 февраля.

[13] Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Саратов, 2010.

[14] Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2004. – 12 марта.

[15] Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» № от 25 апреля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 18.- Ст. 1720.

[16] *Шергин А.П.* О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административного процессуального права: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – М., 2003.

Federal ministries a subjects of public policy formation of modern Russia

Y.G. Arzamasov

Kafedra of theory and comparative law
National research university "Higher School of Economics"

(17, Malaya Ordynka, Moscow, Russia, 119017)

In this article the author defines the subjects of forming public policy. The author makes decision that the solution of this problem can't be answered by a single authority. The problem of creating a "law-making policies of the Institute" is considered here. The author defines the role of the federal ministries in shaping public policy and says about their main functions and tasks. The author provides an answer to the question: what kind of public policy implemented by departmental rules?

Keywords: federal ministry; departmental normative legal acts; the public policy of the state; the formation of public policy.

Арзамасов Юрий Геннадьевич, 1964, доктор юридических наук, профессор, «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения.

Служебный адрес: 119017, Москва, ул. М.Ордынка, 17;

Т.. 8(906)788-42-64.

E-mail.ru: arzam.ruk@mail.ru.