

Ю.Г. Арзамасов - доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры теории права и
сравнительного правоведения Факультета Права
«Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики», эксперт Центра
мониторинга права при Совете Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации

В современных условиях нормотворчество в Российской Федерации осуществляется не только законодательными органами, но и различными субъектами исполнительной ветви власти как на федеральном, так и региональном уровнях. При этом нормотворческие функции, в соответствии со своей компетенцией, сегодня реализуют в основном такие федеральные органы исполнительной власти как федеральные министерства.

Однако здесь существует масса проблем как теоретического, так и эмпирического плана. При этом одной из теоретических проблем является понимание и содержание ведомственного нормотворчества.

Содержание ведомственного нормотворчества в первую очередь, составляют подготовка и принятие ведомственных нормативных правовых актов, на втором плане стоит изменение, дополнение и отмена норм права. Из этого следует, что включение в данную деятельность отдельными авторами подготовки министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти проектов законодательных, президентских и правительственных нормативных правовых актов следует признать не вполне обоснованным. Здесь речь идет либо об участии министерств и ведомств, то есть федеральных органов исполнительной власти в подготовке соответствующих законопроектов, либо об их участии в разработке президентских и правительственных нормативных правовых актов по отдельным поручениям данных органов государственной власти. А так как в указанном виде юридической деятельности принимают участие различные

органы власти, то ее нельзя назвать чисто ведомственным нормотворчеством. В понятие рассматриваемой деятельности необходимо включать юридический процесс не только по разработке, но и принятию, отмене и изменению ведомственных норм права, выраженных в той или иной форме (приказ, инструкция, административный регламент и т.п.). Участие какого-либо министерства в разработке нормативных правовых актов высших органов государственной власти – это не нормотворчество в чистом виде, а выполнение лишь отдельных нормотворческих функций федеральными органами исполнительной власти.

В современных условиях создания новой правовой системы, как показывает проведенный анализ, прослеживается увеличение объема законопроектов, подготовленных федеральными министерствами. Но это не означает, что принимать документы высших органов государственной власти будут эти министерства. Согласно законодательству, последние имеют право только разрабатывать проекты федеральных законов, актов Президента и Правительства, а также содействовать их разработке и сопровождению.

Важной проблемой сегодняшнего дня является модернизация ведомственного нормотворчества. Как показывает проведенный анализ, ведомственное нормотворчество, в силу своей специфики, часто подвергалось справедливой критике, поэтому призывы к реформированию данного вида нормотворчества в период проведения реформ неоднократно звучали с разных трибун. В связи с этим еще в 80-е годы были предприняты попытки упорядочения ведомственного нормотворчества и совершенствования системы ведомственных нормативных актов, об этом отмечалось в материалах резолюции XIX Всероссийской конференции КПСС о правовой реформе¹. Было ограничено количество министерств, которые могут принимать нормативные правовые акты (например, МВД, Минфин, Минобр и др.), но потом данный список расширяли и данная реформа, как и многие другие, в советское время не увенчалась успехом. Крах данных

¹ См.: Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. – М., 1988. С. 146.

реформ был предначертан характером неизменных производственных отношений. В связи с этим сама суть ведомственного нормотворчества и цели правового регулирования оставались прежними, поскольку основывались, как правило, на идеях и методах именно тоталитарного государства.

Сегодня в юридической литературе проблема ведомственного нормотворчества не имеет монистического решения, поскольку некоторые ученые, активно пропагандируя вполне состоятельную идею «верховенства закона», предлагают полную ликвидацию всей подсистемы ведомственных нормативных правовых актов. Тем не менее, большинство теоретиков права адекватно понимает, какое значение имеют ведомственные нормативные правовые акты в правовом регулировании различных сфер в нашем социуме. Примером тому может служить Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России, подготовленная Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

По нашему мнению, которое основывается на концептуальных теоретических положениях, становление новой общеправовой российской парадигмы и строящейся на ее основе правовой системы без ведомственного нормотворческого процесса никак не возможно, поскольку из законов, которые должны регулировать наиболее важные общественные экономические, социальные, культурные и иные отношения, нельзя делать подробные инструкции, регламентирующие отдельные детали поведения различных субъектов права.

Однако говоря о модернизации ведомственного нормотворчества, надо сначала дать дефиницию правовой модернизации. Здесь следует заметить, что в последнее время различные проблемы модернизации в своих научных трудах рассматривали в основном экономисты² и политологи³, что же

² См.: Ясин Е. Г. Модернизация России. Доклады для 10 конференций. Книга 1. – М.: ГУ ВШЭ, 2009.

касается юристов, то монографических работ, посвященных проблемам правовой модернизации вышло не так уж много⁴. От части, это объясняется тем, что правоведы в своих исследованиях, посвященных нормотворчеству использовали в основном термин «оптимизация»⁵, который по нашему мнению аналогичен термину «улучшение». Рассуждая над этой проблемой, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин справедливо заметил, что «речь должна идти не просто о правовой реформе, а о правовой модернизации общественных отношений. Реформа – это преобразование формы того, что уже существует. Модернизация же предполагает еще и появление качественно новых идей, институтов и практик»⁶. С данной точкой зрения, на наш взгляд, следует согласиться и взять ее за основу понимания сущности правовой модернизации.

Рассматривая данную проблему на уровне докторской диссертации, А.П. Мазуренко предложил авторскую дефиницию модернизации правотворчества, под которой, он предлагает понимать процесс перманентного обновления, актуализации идей и планов правотворчества, позволяющий более мобильно связывать правотворческую деятельность с социально-экономическими, политическими, правовыми и духовными потребностями общества, сделать правотворчество более гибким и адекватным вызовам времени⁷. В своей работе автор аргументировано доказывает, что основной целью модернизации правотворчества выступает

³ См., например: *Гавров С.И.* Модернизация России: постимперский транзит: Монография / Предисловие Л.С. Перепёлкина. - М., 2010; *Коломийцев В.Ф.* Россия. Реформы, трансформация, модернизация. Заметки политолога. – М., 2011;

⁴ Профессор Е.Е. Тонков в своей монографии рассмотрел проблемы модернизации юридических форм государственной деятельности, которые отражаются не только на экономике государства, но и «становятся катализатором политико-правовых преобразований в обществе». См.: *Е.Е. Тонков.* Модернизация юридических форм государственной деятельности: монография. – М., 2011.

⁵ См.: *Ильин А.В.* Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики): Монография / Под ред. С.А. Комарова. – СПб., 2005; *Г.А. Мартыанов.* Теория и методика оптимизации федерального законотворческого процесса: Монография / Под ред. С.А. Комарова.- СПб., 2010.

⁶ *Валерий Зорькин.* Освободительные реформы и правовая модернизация России // Юридическая газета. 2011. 3 марта.

⁷ См.: *Мазуренко А.П.* Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России. Дис. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 2011. С. 45.

создание условий для опережающего развития права. По его мнению, проблему такого опережающего развития способна решить научно обоснованная и социально ориентированная правотворческая политика, в формировании которой ведущую роль должно играть современное российское государство при заинтересованном и деятельном участии субъектов гражданского общества⁸.

Между тем, модернизация такого важного вида нормотворчества исполнительной власти, как ведомственное нормотворчество должна основываться не только на дефиниции «модернизация правотворчества», но и опираться на фундаментальные идеи концепции «разделения властей» и вообще теории построения правового государства и гражданского общества, а также на правильном применении как классических, так и новых средств юридической техники, быть прозрачной в телеологическом плане, демократичной и эффективной.

При этом необходимо отметить, что фундаментальные идеи о четком разграничении компетенции федеральных органов власти, которые основываются, в том числе и на концепции разделения властей, были положены в основу административной реформы⁹. 9 марта 2004 г. был принят Указ Президента Российской Федерации № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", в котором закреплены нормы-дефиниции, раскрывающие понятия «федеральное министерство», «федеральная служба» и «федеральное агентство». Таким образом, устанавливалась известная триада, то есть так была утверждена новая, на первый взгляд наиболее оптимальная, система федеральных органов исполнительной власти.

⁸ Там же. С. 42-43.

⁹ Академик РАН, профессор Т.Я. Хабриева отмечает, что суть проводимой административной реформы состоит в том, что «... именно государство является главным субъектом социального действия и основным мотором всех преобразований. Речь может идти только об освобождении государственных органов от избыточных полномочий, оптимизации функционирования государственного механизма, сосредоточении государства на тех проблемах, которые не могут решаться без его вмешательства». См.: Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепции развития российского законодательства. – М., 2010 С. 30.

Согласно данному Указу, "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". В пунктах 4 и 5 Указа был закреплён запрет, из содержания которого следовало, что федеральные службы и федеральные агентства не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации¹⁰.

Однако данный запрет на осуществление нормотворческих функций, содержащейся в Указе Президента от 9 марта 2004 г. № 314 просуществовал до 20 мая 2004 г., когда был принят Указ Президента Российской Федерации № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», в пункте 8 которого отмечалось, что «иные федеральные органы исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, исполняют функции по принятию нормативных правовых актов наряду с другими функциями, предусмотренными Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹¹.

Фактически данная норма свела на нет прогрессивную идею административной реформы о разграничении компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Анализ нормотворческой деятельности таких министерств, как МВД России, Минюст России и др. позволил выделить следующие стадии процесса подготовки ведомственных нормативных правовых актов:

1) сбор, изучение, анализ материалов, относящихся к регулируемому вопросу;

¹⁰ См.: Рос. газета. 2004. 12 марта.

¹¹ Там же.

- 2) разработка концепции нормативного правового акта;
- 3) составление плана-конспекта и плана -графика;
- 4) разработка первого варианта проекта;
- 5) доработка проекта с учетом поступивших замечаний и предложений;
- 6) комплексная оценка проекта и подготовка окончательного текста проекта;
- 7) визирование и согласование проекта нормативного правового акта;
- 8) представление проекта на подпись;
- 9) государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов.

При этом нам удалось выявить следующие типичные ошибки, характерные для ведомственного нормотворчества. Остановимся на них подробнее.

Так, для **первой стадии** подготовки ведомственных нормативных правовых актов, когда происходит сбор, изучение, анализ материалов, относящихся к регулируемому вопросу, то есть когда осуществляется правовой мониторинг¹², существуют следующие проблемы, связанные с техникой проведения правового мониторинга.

¹² Правовому мониторингу в последние годы посвящены следующие научные и учебно-методические работы: Минюк Н.В. Законотворчество как форма выражения правовой политики // Государство и право. 2007. № 64; Нормография: теория и методология нормотворчества: Учебно-методическое пособие под ред. д. ю. н. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25-38; Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Понятие и функции мониторинга нормативных актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10. С. 114-123; Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Место и роль мониторинга нормативных актов в механизме правового регулирования и в образовательном процессе // Право и образование. 2007. № 12. С. 29-35; Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 378-394; Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве (проблемы теории и практики). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Негрбов В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Наконечный Я.Е. Мониторинговые экспертизы законопроектов // Право и государство: теория и практика. 2007. № 12; Он же. Правовая природа мониторинга нормативных актов и его роль в правотворчестве // Право и образование. 2008. № 4. С. 71-72; Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. - М., 2008, № 11. С. 49-52; Арзамасов Ю.Г., Вороненков Д.Н., Ившев Г.П. и др. Научно-методическое пособие по разработке законов в современной России. М., 2009. С. 143-152; Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009; Арзамасов Ю.Г. О правовом мониторинге и проблемах его регламентации // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г. Т. 2. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. М., 2009. С. 123-132; Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие / под ред. д.ю.н., заслуженного деятеля науки РФ Ю.А.Тихомирова, к.ю.н. Д.Б. Горохова. М., 2009; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: Монография / Под ред. Н.Н. Черногора. – М., 2010; Черногор Н.Н. Юридическая техника правового мониторинга. В кн. Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д.ю.н, проф. Н.А. Власенко. – М., 2010. С. 334-356; Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. – М., 2011.

- 1) правовой мониторинг осуществляется не системно, стихийно, разово, точно, без применения определенной проверенной временем и научно обоснованной методики.
- 2) отсутствует план проведения правового мониторинга.
- 3) на основе проведенного анализа не осуществляется прогнозирование правового регулирования при принятии того или иного акта. Не осуществляется оценка регулирующего воздействия на отношения в социуме.
- 4) сотрудники правовых департаментов не обращаются к уже существующим «досье нормативных правовых актов».

Для стадии разработки концепции нормативного правового акта¹³ характерны следующие проблемы, связанные с качеством данного документа.

- 1) концепция не содержит указание, какие отношения будут урегулированы нормативным правовым актом.
- 2) в концепции не указано как данный акт будет соотноситься с другими нормативными правовыми актами.
- 3) структура и содержание концепции не соответствует нормам права.
- 4) не дана общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Таким образом, без правового мониторинга никак нельзя обойтись на стадии подготовки концепций проектов нормативных правовых актов. Регулярное осуществление мониторинга концепций проектов ведомственных

¹³ О концепции проектов нормативных правовых актов см.: *Баранов В.М.* Концепция законопроекта. – Н.Новгород, 2003.

нормативных правовых актов является своеобразной формой модернизации ведомственного нормотворческого процесса¹⁴.

На **стадии составления плана-конспекта и плана–графика** проекта нормативного правового акта возможны следующие ошибки и недочеты.

- 1) разработчики нормативных правовых актов не указывают гриф секретности акта.
- 2) в плане-графике отсутствуют сроки подготовки отдельных частей (разделов, глав) проекта нормативного правового акта.
- 3) не указаны конкретные исполнители.
- 4) отсутствует указание на создание рабочей группы по подготовке проекта нормативного правового акта.

Для четвертой стадии, связанной с **разработкой первого варианта проекта** характерны следующие проблемы.

1) неверно определена форма нормативного правового акта. По нашему мнению, это связано, в большей степени, с тем, что на сегодняшний день формы ведомственных нормативных правовых актов не закреплены федеральным законом. Согласно Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут издаваться в форме постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Кроме этого в данном документе содержится запрет на издание ведомственных нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм, но на практике отдельные федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные правовые акты в форме писем.

Однако серьезным недостатком Правил является то, что в них отсутствуют дефинитивные нормы, раскрывающие содержание таких понятий, как приказ, инструкция, положение и т.п. В связи с этим на

¹⁴ Об особенностях мониторинга концепций нормативных правовых актов см.: *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* Концепция мониторинга нормативных правовых актов. – М., 2011. С. 77-95.

практике расшифровка данных понятий осуществляется в основном на уровне того или иного федерального органа исполнительной власти. Например, в Приказе МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России" было раскрыто содержание следующих видов (форм) нормативных актов МВД России: приказ, директива, положение, устав, инструкция, правила, наставление.

Дискуссионным является вопрос о таких формах ведомственных нормативных актов, как директива и устав, поскольку в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации такой вид нормативных актов вообще не упоминается¹⁵. Такая форма ведомственных нормативных правовых актов не предусмотрена и в приказах Минюста России, содержащих разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации".

Некоторые министерства, например, Министерство образования и науки Российской Федерации, принимают акты в форме инструктивных писем, придавая им при этом статус нормативных правовых актов. Кроме инструктивных писем, федеральные органы исполнительной власти иной раз принимают и циркулярные письма (Центробанк), которые обладают теми же свойствами, что и инструктивные. Такие письма начинаются, как правило, следующими словами министра или руководителя федерального ведомства: "приказываю принять к неуклонному исполнению в целях реализации Постановления Правительства...".

2) ведомственные нормативные правовые акты не всегда являются образцом законности, нередко они возлагают обязанности, как на органы государственной власти, государственных служащих, так и на граждан, что и создает определенные проблемы в сфере охраны и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

¹⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

3) к принципиальным недостаткам проектов ведомственных нормативных актов следует отнести несоответствие содержания форме, т. е. виду, выбранного разработчиком нормативного правового акта. Такие нарушения могут происходить в результате оформления «первичных», базовых норм права в форму ведомственного нормативного правового акта, когда очевидно, что данные нормы должны быть закреплены федеральным законом, либо указом Президента, либо правительственным актом.

4) отсутствие в проекте нормативного правового акта перечня тех нормативных документов, в которые должны быть внесены определенные коррективы, иными словами, изменения и дополнения, в связи с принятием данного проекта и указания времени принятия этих актов.

5) серьезным недостатком является отсутствие в проекте списка нормативных правовых актов, которые должны быть отменены, в связи с принятием данного акта. Отсутствие такого указания в дальнейшем способно привести к коллизиям норм права, что осложнит правовое регулирование определенной группы общественных отношений.

Для стадии **доработки проекта с учетом поступивших замечаний и предложений**, как показал, проведенный анализ, характерны технико-юридические ошибки в большей степени стилистического характера. Когда в проект нормативного правового акта внесено много новых норм права и даже целые разделы, то проект становится «пестрым» по стилю, что на практике затрудняет его понимание и применение, поскольку требует дополнительного толкования. Нормы такого документа могут содержать коллизии, как норм, так и дефиниций. К сожалению, встречаются акты, в которых содержатся несколько разных дефиниций, раскрывающих значения одного понятия.

Чтобы избежать таких ошибок, для разработки проекта ведомственного нормативного правового акта следует привлекать либо одного высококвалифицированного специалиста, либо создавать специальную рабочую группу. При чем, такая группа должна не просто состоять из

единомышленников, а из грамотных специалистов, которые имеют опыт работы в команде. Важную роль здесь должны играть лингвисты, поскольку проект ведомственного нормативного правового акта в обязательном порядке должен проходить не только общеправовую экспертизу, но и лингвистическую, не говоря уже о финансово-экономической экспертизе в форме финансово-экономического обоснования и антикоррупционной экспертизе.

Серьезной проблемой данной стадии является игнорирование конструктивных предложений, высказанных сотрудниками федеральных органов исполнительной власти, учреждений, организации, гражданами. Опасность здесь, на наш взгляд, заложена в самой сути исполнительной власти¹⁶, которая больше внимания обращает на ведомственные интересы и задачи, а не на проблемы обеспечения прав и законных интересов граждан.

Для стадии **комплексной оценки проекта и подготовки окончательного текста проекта** характерны следующие нормотворческие ошибки.

- 1) комплексная оценка проекта нормативного правового акта осуществляется без применения современных методик осуществления правового мониторинга проектов нормативных правовых актов.
- 2) в отдельных федеральных органах исполнительной власти отсутствуют экспертные советы, не учитывается опыт нормотворческой деятельности МВД, Минфина, Минэкономразвития.

Деятельность экспертных советов направлена на преодоление «узковедомственной зашоренности, однобокости и субъективизма» в работе федеральных органов исполнительной власти и призвана обеспечить, с одной стороны, «комфортность» в их деятельности, а с другой – «высокий уровень

¹⁶ О теоретических проблемах модернизации исполнительной власти см.: *Петров М.П.* Исполнительная власть в России: правовая концепция и практика реформирования. – Саратов, 2011.

гарантий прав и интересов граждан»¹⁷. Так, например, в МВД России действует Экспертный совет по вопросам нормотворческой работы. Его деятельность регламентируется Приказом МВД России от 27 ноября 2001 г. № 1038 «Об утверждении Положения об экспертном совете МВД России по вопросам нормотворческой работы».

3) осуществляется точечный мониторинг, не проводится мониторинг всех нормативных правовых актов, актов официального толкования, в том числе принятых судебными органами¹⁸, методических документов, связанных с регулированием конкретных общественных отношений.

4) не проводится анализ данных статистики, социологических опросов, научных работ по рассматриваемой проблематике.

5) отсутствует проектирование нормативного материала.

6) не осуществляется ретроспективная оценка акта.

7) результаты проведения комплексной оценки не полно отражены в заключениях на проекты НПА, в отчетах, докладах, «досье нормативных правовых актов» и т. п.

Для стадии визирования и согласование проекта нормативного правового акта возможны такие недостатки, как :

1) не учитывается мнение отдельных министерств и ведомств, учреждений и различных организаций и по предполагаемому предмету регулирования;

2) неправильно оформляется лист визирования и согласования;

Теперь остановимся на ошибках, характерных для **стадии представления проекта на подпись**. На данной стадии встречаются следующие ошибки организационно-технического характера:

1) сотрудники правовых департаментов не всегда ответственно подходят к выполнению своих обязанностей, поскольку проверяют правильность не всех

¹⁷ Экспертный совет МВД России по вопросам нормотворческой работы. - М.: ГПУ МВД России. 2004. С. 7.

¹⁸ Как отмечает профессор В.В. Лазарев, «проблема мониторинга решений Конституционного Суда освещена менее всего», см.: Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. – М., 2011. С. 37.

ссылок, сделанных на нормативные правовые акты, которые не соответствуют их наименованию, номерам и датам.

2) к проекту не прилагаются сопроводительные документы, такие как: справки, в которых дается краткое обоснование необходимости принятия нормативного правового акта, финансово-экономическое обоснование.

Теперь остановимся на проблемах, характерных для стадии **государственной регистрации**.

Нередко Министерство юстиции Российской Федерации регистрирует не весь нормативный правовой акт, а лишь его отдельную часть, например приложение к нормативному правовому акту, что, по нашему мнению, не верно, поскольку «подрывается» сама правовая природа нормативного правового акта, ставится под сомнение его нормативность и законность.

На практике федеральные министерства часто используют и такой прием. Посылают в неофициальном порядке проект нормативного правового акта для предварительной экспертизы, которую можно назвать вторичной, так как подобную, а может быть, даже более основательную, нормативный правовой акт проходил уже в правовом департаменте федерального органа исполнительной власти. Когда же нормативный документ будет подписан руководством и официально, с соблюдением всех атрибутов, поступит на государственную регистрацию, то это будет уже третья, а может быть и четвертая или даже пятая экспертиза. Таким образом, мы видим, что федеральные министерства и ведомства иной раз проявляют некоторую «осторожность» при регистрации ведомственных нормативных правовых актов.

Если после проведения правовой экспертизы нормативному правовому акту какого-либо федерального органа исполнительной власти Минюст отказывает в государственной регистрации, то данный властный орган может оформить просьбу вернуть нормативный правовой акт на доработку.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 8 мая 1992 г. № 305 «О государственной регистрации ведомственных

нормативных актов», министерство или ведомство, которому отказывали в государственной регистрации, было вправе обжаловать решение Министерства юстиции в Правительстве Российской Федерации, но с принятием 13 августа 1997 г. Правительством постановления № 1009 ситуация в корне изменилась, поскольку процедура обжалования была упразднена нормодателем. Однако отдельные ведомственные нормативные правовые акты, под предлогом их ненормативного содержания в некоторых случаях не регистрируются Минюстом. При этом суды общей юрисдикции не принимают решения по исковым заявлениям от граждан и юридических лиц, в которых содержатся ссылки на нормы данных актов, так как они не прошли государственную регистрацию.

Решение данной проблемы заключается в необходимости внесения изменений в законодательство, в соответствии с которыми все без исключения ведомственные нормативные правовые акты должны проходить процедуру государственной регистрации, поскольку изъятие из процедуры государственной регистрации каких-либо ведомственного нормативного правового акта неотвратимо приведет к нарушению прав человека и гражданина. Не существует нормативных правовых актов, которые бы прямо, либо косвенно не выходили на проблему реализации прав и свобод человека и гражданина.

Как показал проведенный анализ, регистрационная работа Министерства юстиции Российской Федерации является, с одной стороны, дополнительной мерой по обеспечению единого правового пространства в Российской Федерации, с другой – правовым инструментарием, с помощью которого выявляют юридические нормы, ущемляющие права, свободы и законные интересы человека и гражданина, либо возлагающие на граждан обязанности, не предусмотренные законодательством.

Сегодня реально действует более 60 тысяч ведомственных нормативных правовых актов. Такая статистика ставит под сомнение законность данных актов.

Указанные факты говорят об отсутствии должного контроля за ведомственным нормотворческим процессом и его результатами, а также о необходимости определения путей и форм его модернизации.

Таким образом, разработка концепции ведомственного нормотворчества, несомненно, будет способствовать установлению благоприятного правового режима в сфере ведомственных нормотворческих отношений.

Одной из форм модернизации ведомственного нормотворчества является разработка современной теоретической модели системы гарантий законности ведомственного нормотворчества, которая, по нашему мнению, включает в себя следующие элементы:

- нормы закона, регламентирующие нормотворческий процесс федеральных министерств;
- требования законности, предъявляемые к содержанию и форме ведомственных нормативных правовых актов, которые должны быть закреплены на уровне закона;
- систему контроля и надзора за ведомственными нормативными правовыми актами;
- юридическую ответственность руководителей органов исполнительной власти за умышленное принятие ничтожных (незаконных) ведомственных нормативных правовых актов.

Как мы видим, научная оценка состояния ведомственного нормотворчества не свидетельствует о его оптимальности, в связи с этим считаем, что необходимо принять следующий пакет нормативных правовых актов.

Во-первых, актуальное значение имеет принятие федерального закона **«О нормотворческой деятельности и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти»**. В нормах данного акта необходимо закрепить не только нормотворческую компетенцию федеральных органов исполнительной власти, но и формы ведомственных

нормативных правовых актов, что реально будет способствовать унификации форм данных актов. Помимо этого, в проекте указанного федерального закона надлежит зафиксировать все стадии ведомственного нормотворческого процесса, порядок учета и хранения ведомственных нормативных правовых актов, а также порядок осуществления контроля за ведомственным нормотворческим процессом и легитимностью ведомственных нормативных правовых актов. Также в данном законе необходимо закрепить обязательную регистрацию всех ведомственных нормативных правовых актов. Отсутствие на сегодняшний день федерального закона «О нормотворческой деятельности и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти» является пробелом в праве и отрицательно сказывается на создании единого правового пространства в России.

Что же касается структуры проекта федерального закона "О нормотворческой деятельности и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти", то по нашему мнению, она должна выглядеть следующим образом.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Предмет регулирования и цели Закона. Основные понятия, применяемые в настоящем Законе. Правовые основы разработки и принятия ведомственных нормативных правовых актов. Принципы ведомственного нормотворчества. Нормотворческие функции федеральных органов исполнительной власти. Субъекты нормотворческой инициативы. Система нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Глава 2. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ В ВЕДОМСТВЕННОМ НОРМОТВОРЧЕСТВЕ

Понятие и задачи прогнозирования в ведомственном нормотворчестве. Осуществление прогнозов в ведомственном нормотворчестве. Планирование ведомственного нормотворчества. Мониторинг ведомственных нормативных правовых актов.

Глава 3. ПОДГОТОВКА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Стадии ведомственного нормотворческого процесса. Нормотворческая инициатива. Решение руководителя федерального органа исполнительной власти о подготовке ведомственного нормативного правового акта. Предварительная подготовка перед разработкой нормативного правового акта. Концепция нормативного правового акта. Разработка плана-графика и плана-конспекта нормативного правового акта. Разработка первого варианта проекта нормативного правового акта. Доработка проекта с учетом поступивших замечаний и предложений. Комплексная оценка проекта нормативного правового акта и подготовка окончательного текста проекта нормативного правового акта. Статус экспертов проектов нормативных правовых актов. Процедура экспертизы проектов нормативных правовых актов. Виды научных экспертиз проектов нормативных правовых актов. Сроки подготовки проектов нормативных правовых актов.

Глава 4. СОГЛАСОВАНИЕ И ВИЗИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Согласование проектов нормативных правовых актов. Оформление согласования проекта нормативного правового акта. Визирование проекта нормативного правового акта. Подписание проекта нормативного правового акта.

Глава 5. ОФОРМЛЕНИЕ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Реквизиты ведомственных нормативных правовых актов. Структура ведомственного нормативного правового акта. Нумерация элементов (составных частей) ведомственных нормативных правовых актов. Требования, предъявляемые к языку нормативных правовых актов. Наименование государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и должностей в ведомственных нормативных правовых актах.

Глава 6. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Субъекты государственной регистрации ведомственных нормативных правовых актов. Структура государственной регистрации ведомственных нормативных правовых актов. Представление документов на государственную регистрацию. Сроки государственной регистрации

ведомственных нормативных правовых актов. Заключение о ведомственных нормативных правовых актах, представленных на государственную регистрацию. Отказ в государственной регистрации ведомственных нормативных правовых актов. Обжалование отказа в государственной регистрации.

Глава 7. ОПУБЛИКОВАНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ В ЮРИДИЧЕСКУЮ СИЛУ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Основания опубликования ведомственных нормативных правовых актов. Официальные источники опубликования ведомственных нормативных правовых актов. Порядок опубликования ведомственных нормативных правовых актов. Общий порядок вступления в юридическую силу ведомственных нормативных правовых актов. Порядок вступления в юридическую силу ведомственных нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Глава 8. ТОЛКОВАНИЕ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Понятие толкования ведомственных нормативных правовых актов. Виды толкования ведомственных нормативных правовых актов. Запросы о толковании ведомственных нормативных правовых актов.

Глава 9. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И ХРАНЕНИЕ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Понятие и виды систематизации ведомственных нормативных правовых актов. Учет и хранение ведомственных нормативных правовых актов.

Глава 10. ФИНАНСИРОВАНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Порядок финансирования нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Глава 11. КОНТРОЛЬ ЗА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ И НОРМАТИВНЫМИ ПРАВОВЫМИ АКТАМИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Система контроля за ведомственным нормотворчеством и законностью ведомственных нормативных правовых актов. Внутренний контроль правовых департаментов федеральных органов исполнительной власти за ведомственным нормотворчеством и законностью ведомственных нормативных правовых актов. Внешний контроль за ведомственным нормотворчеством и законностью ведомственных нормативных правовых актов. Координация контроля за ведомственным нормотворчеством и за законностью ведомственных нормативных правовых актов.

Глава 12. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Порядок вступления в юридическую силу настоящего Закона. Приведение ведомственных нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Законом.

Во-вторых, в развитие норм данного закона в каждом федеральном органе исполнительной власти при участии научной общественности следует выработать **концепции нормотворческой деятельности**, которые должны детализировать положения федерального закона и содержать нормы, не только закрепляющие ведомственные принципы нормотворчества и основные направления нормотворческой работы в конкретном ведомстве, но и подробный перспективный план реализации концепции, с конкретными сроками и исполнителями.

Принятие таких документов, придаст нормотворческой деятельности упорядоченный характер, что нанесет удар по авральности ведомственного нормотворчества. В итоге это будет способствовать повышению уровня качества принимаемых нормативных правовых актов в федеральных министерствах, а также скоординированности субъектов, участвующих в ведомственном нормотворческом процессе.

В-третьи, как свидетельствует практика, повышение качества ведомственных нормативных правовых актов непосредственно связано с усилением внешнего контроля за ведомственными нормативными правовыми актами. В этой связи, большое значение имеет принятие федерального закона **«О государственном контроле в Российской Федерации»**. Такая новела в законодательстве, выступит в роли нормативной и методологической основы для создания самостоятельных, независимых контрольных структур в государственном механизме, что будет содействовать реальному установлению режима законности, посредством создания определенного буфера от противоправных действий и злоупотреблений правом государственными органами и должностными лицами. В данном законе необходимо закрепить, что координирующим звеном системы контроля должен стать Президент, который в своей деятельности должен опираться на Главное контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации.

Принятие такого федерального закона напрямую будет способствовать правовой модернизации, что проявится в борьбе с коррупцией, взяточничеством, злоупотреблением властных структур и должностных лиц. Иными словами под юрисдикцию государства должны попадать не отдельные правонарушители, а все коррумпированные чиновники, злоупотребляющие властными полномочиями.

Помимо этого, принятие федерального закона «О государственном контроле...» споспешествует формированию самостоятельной контрольной ветви власти в государстве, наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Однако, для становления такой ветви власти в государстве, которая бы в действительности реально оценивала информацию и без предвзятости и ведомственного заискивания перед начальством, боролась с нарушением прав и свобод граждан, необходимо придать данному виду власти в России законный (легитимный) характер. Иными словами, речь идет о внесении дополнения в Конституцию, которое будет выражено в форме

соответствующей главы, регламентирующей функции и задачи контрольной ветви власти в государстве.

В-четвертых, остается не решенной проблема принятия статусного закона «**О территориальных органах исполнительной власти**», который бы определил компетенцию территориальных органов и регламентировал взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти с территориальными министерствами и ведомствами и их структурными подразделениями. Данный закон, несомненно, способствовал бы установлению четких вертикальных отношений в структуре органов исполнительной власти, доведению нормативных предписаний до их адресатов. Помимо этого, выстраиванию современных цивилизованных отношений федеральных органов исполнительной власти с территориальными, будет способствовать также принятие договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между исполнительными органами власти Российской Федерации и исполнительными органами власти субъектов Федерации.

Таким образом, принятие указанных нормативных правовых актов станет реальной преградой на пути чиновничьего произвола и коррупции, установлению современных, культурных, основанных на праве общественных отношений.

Модернизации ведомственного нормотворческого процесса будет способствовать не только принятие перечисленных законов, но и внесение определенных корректив в действующее законодательство. Во-первых, на наш взгляд, актуальна необходимость в каждой отрасли законодательства закрепить **нормы, регламентирующие соотношение федерального законодательства с ведомственными нормами**. Такая новелла в итоге будет способствовать процессу быстрого разрешения коллизий в праве и защите прав, как юридических, так и физических лиц.

Во-вторых, следует внести дополнение в Федеральный закон «**О прокуратуре Российской Федерации**», согласно которому при принесении протеста прокурора какому-либо федеральному органу исполнительной власти на противоречащий законодательству или международным нормам и принципам ведомственный нормативный правовой акт, либо при обращении прокурора с аналогичным вопросом в суд, оспариваемый ведомственный нормативный правовой акт приостанавливает свое действие во времени, до рассмотрения протеста, либо до принятия судебного решения.

Важное значение, в деле модернизации ведомственного правового регулирования, имеет также **систематизация ведомственных нормативных правовых актов**. С учетом сложившейся практики она должна осуществляться по следующим направлениям:

- кодификация ведомственных нормативных правовых актов в форме правил, наставлений, положений и административных регламентов, которая характеризуется существенной переработкой нормативного материала, при которой устаревшие нормы отменяются и принимаются новые. При этом кодификация должна осуществляться на основе умелого применения ведомственными нормодателями правил, приемов и средств юридической техники;

- консолидация ведомственных нормативных правовых актов. Данный вид систематизации направлен, прежде всего, на преодоление множественности ведомственных нормативных правовых актов, поскольку с ее помощью ранее принятые нормативные предписания объединяются в один акт без существенных изменений текста.

- другим направлением систематизации ведомственных нормативных правовых актов является издание официальных инкорпоративных сборников. Такие сборники, несомненно, будут способствовать повышению эффективности правоприменительной деятельности. Необходимо, чтобы все ведомственные нормативные правовые акты внешнего действия, содержались в одном издании. Это обусловлено тем, что с увеличением цен

на подписку гражданам порой не хватает средств на покупку сразу нескольких изданий.

- серьезным направлением в систематизации ведомственных нормативных правовых актов является помещение официальной информации о них в наиболее известных справочно-правовых системах.