

и облегчений по случаю Коронации Его императорского Величества: Манифест. Августа 26 // ПСЗРИ. Собрание второе. Т. XXXI. Отделение первое. 1856. СПб., 1857. С. 785-798.

6. Фадеев Р. Вооруженные силы России. М., 1868. С. 244.

7. Биржевые ведомости. 1871. № 1, 2, 5, 9, 12, 14.

8. Кузнецов О. В. Р.А. Фадеев: генерал и публицист.

Волгоград, 1998. С. 37.

9. Зайончковский П. А. Военные реформы 1860-1870 годов в России. М., Изд-во Моск. ун-та, 1952. С. 95, 118-119.

10. ПСЗ РИ. Собрание второе. Т. XLII. № 44412.

11. ПСЗ РИ. Собрание второе. Т. 49. Огд. 1. № 52983.

12. Керсновский А. А. История русской армии. М., 1993. С. 186.

ISTORKO-LEGAL ASPECTS OF MILITARY REFORM THE SECOND HALF OF XIX CENTURY

© 2014

A.A. Goghin, LL.D., Associate Professor, Professor of Department of Pre-neurial and labor law
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Annotation: The article analyzes the individual aspects of military reform, we carried out in Russia in the second half of the nineteenth century.

Keywords: army reform, the war, the state, the emperor, the law society, the benefits, the defeat, the result, the Ministry of conflict, criticism.

УДК 340.15(470)

ПРАВOTВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

© 2014

Н.В. Исаков, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры
«Теории и истории государства и права»

А.П. Мазуренко, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
«Теории и истории государства и права»

Филиал Северо-Кавказского федерального университета в г. Пятигорске (Россия)

Аннотация: В статье поднимается проблема правотворческой политики органов исполнительной власти. Обосновывается необходимость исследования правотворческой компетенции названных органов и вырабатываемой ими политики в сфере подзаконного нормотворчества. Делается вывод о зависимости правотворческой политики органов исполнительной власти от соответствующей политики Президента РФ и законотворческой политики парламента России.

Ключевые слова: правотворческая политика, правотворческая компетенция, министерства, ведомства, правительство, подзаконное правотворчество.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Политика в области правотворчества самым непосредственным образом связана с деятельностью государства, с механизмом функционирования системы его органов. При этом правотворчество государства охватывает работу не только представительных, но, в значительной степени, исполнительных органов власти. Сегодня можно даже говорить о том, что по сравнению с другими видами, правотворчество органов исполнительной власти играет ведущую роль. Это объясняется и объемом нормативных правовых актов, издаваемых данными органами, и их гораздо более широкими возможностями участия в правотворческом процессе, и наличием высококвалифицированных разработчиков законопроектов, другими ресурсами, позволяющими активно вмешиваться в вопросы нормативного регулирования общественных отношений.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых основываются авторы; выделение неразрешенных ранее частей общей проблемы. Степень разработанности предлагаемой темы необходимо оценивать с позиций комплексного подхода к исследованию проблем правотворческой политики. В первую очередь, это общетеоретическая проблема науки теории государства и права, но ее всесторонний анализ невозможен без обращения к работам специалистов в области конституционного права, политологии, трудам социологов, философов и представителей других отраслей научного знания.

Несмотря на то, что определенная правотворческая политика существовала в Российском государстве всегда, как самостоятельное политико-правовое явление она стала осознаваться только в начале XXI века. Именно

в это время появляются первые научные публикации, начинают защищаться диссертации, предмет которых составляет не правотворчество в целом, его проблемы и перспективы, а именно определенная политика в названной сфере.

Наиболее весомый вклад в разработку проблем правотворческой политики внесли такие известные ученые-правоведы как С.В. Поленина и А.В. Малько, в трудах которых она предстает в качестве важнейшей разновидности единой правовой политики государства, стратегии и тактики в сфере правотворческой деятельности, определяющей вектор ее модернизации на ближайшую и обозримую перспективу.

Следует также обратить внимание на тот факт, что идеи, изложенные в работах названных выше авторов дали мощный творческий импульс и для других исследователей. С каждым годом круг таких ученых становится все шире, а их интерес к вопросам правотворческой политики все глубже. Об этом свидетельствуют многочисленные публикации, регулярно появляющиеся как в отечественных научных изданиях, так и за рубежом [1], чего не скажешь о проблеме правотворческой политики органов исполнительной власти, не нашедшей пока должного отражения в диссертационных и монографических исследованиях.

Формирование целей статьи (постановка задания). Целью настоящей статьи является постановка в самых общих чертах теоретических и прикладных проблем правотворческой политики органов исполнительной власти как особой разновидности российской правотворческой политики.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.

Правотворческая политика – уникальное политико-правовое явление социальной действительности.

Именно она является базовой основой разработки понятия и признаков правотворческой политики органов исполнительной власти. В то же время сложно рассматривать данный феномен в отрыве от таких понятий, как «правотворческая компетенция» [2] и «правотворческая компетенция органов исполнительной власти». Как нам представляется, нельзя понять содержание правотворческой политики органов исполнительной власти, ее характерные признаки, не рассмотрев при этом правотворческую компетенцию этих органов.

Термин «компетенция» своими корнями уходит в римское право. Различные аспекты данного понятия исследовали Ю.А. Тихомиров, А.Е. Штурнев и другие авторы [3]. Однако на теоретическом уровне в отечественном правоведении роль компетенции исполнительных органов власти в разработке правотворческой политики пока не исследовалась. Характерно, что российское законодательство до сих пор нормативно не закрепило единого понятия не только «правотворческой компетенции», но и «компетенции» вообще. При том, что эти термины часто используются в нормативно-правовых актах.

Подобное положение существенно осложняет деятельность управомоченных субъектов по разработке, формированию и реализации правотворческой политики органов исполнительной власти. Так, в современной юриспруденции под компетенцией, в одних случаях, понимается «совокупность юридически установленных полномочий (прав и обязанностей) государственного органа, должностного лица либо органа общественной организации» [4]. В других – существует его более «широкая» трактовка. Как справедливо полагает А.Е. Штурнев, термин «компетенция» объединяет два понятия – «предмет ведения» и «полномочия» [5]. В этом свете представляется, что благодаря такому «объединению», появляется возможность комплексно характеризовать права и обязанности соответствующих субъектов, в частности, показать – каким образом субъекты правотворчества осуществляют свое воздействие на органы исполнительной власти, каковы направления такого воздействия и их пределы.

Понятие «компетенция» является комплексным. Именно такой подход позволяет понять то влияние, которое оно оказывает на формирование правотворческой политики высших органов государственной власти и особенно исследуемых нами органов исполнительной власти. Основными компонентами компетенции выступают полномочия (права и юридические обязанности), а также предметы ведения субъектов, уполномоченных на формирование правотворческой политики в органах исполнительной власти. В то же время нельзя не акцентировать внимание на том, что «правотворческая компетенция органов исполнительной власти», как важный компонент правотворческой политики этих органов, современной наукой на системном уровне не исследована. Существуют лишь отдельные статьи фрагментарного характера [6].

Представленный под этим углом зрения анализ проблем формирования правотворческой политики специально уполномоченными на то субъектами, структурированными в органах исполнительной власти, позволит понять ее предмет и содержание, сформулировать и раскрыть наиболее характерные признаки и особенности такой политики. Подобный анализ необходимо осуществлять через призму роли правотворческой компетенции Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, других органов исполнительной власти в структуре такой политики.

На наш взгляд, понятие «правотворческая политика органов исполнительной власти» входит в качестве важного компонента в более широкое и объемное понятие, каким является «правотворческая политика органов государственной власти». Последняя – разрабатывается и осуществляется широким кругом субъектов правотвор-

чества, наделенных соответствующей компетенцией.

Она формируется и реализуется Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами, федеральными службами и агентствами. Об этих органах можно говорить, с одной стороны, как о субъектах правотворческой политики, наделенных особым видом правотворческой компетенции. С другой стороны, существуют пределы правотворческой компетенции органов исполнительной власти, поскольку такие субъекты правотворчества ограничены функциями, которые они осуществляют. Кроме того, их правомочия ограничиваются тем, что разработанные органами исполнительной власти подзаконные нормативные акты требуют их утверждения высшими органами государственной власти.

Углубляясь в рассмотрение правотворческой политики органов исполнительной власти, следует подчеркнуть, что возможности разработки и осуществления правотворческой политики Правительством Российской Федерации определяются главой 6 Конституции Российской Федерации. В ней, в частности, закреплено положение о том, что Правительство Российской Федерации относится вместе с федеральными министерствами, федеральными службами и агентствами к федеральным органам исполнительной власти. В то же время обратим внимание, что место Правительства в системе органов исполнительной власти, участвующих в разработке и осуществлении правотворческой политики, конкретизируется в статье 1 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 01.06.2005 г.) «О Правительстве Российской Федерации». Так, в данной статье закреплено важное положение о том, что «Правительство Российской Федерации – высший исполнительный орган государственной власти в Российской Федерации».

Акцент на то, что Правительство Российской Федерации является высшим органом исполнительной власти имеет важное значение для формирования и реализации правотворческой политики всех органов исполнительной власти. Именно Правительство РФ: во-первых, определяет правотворческие компетенции каждого органа исполнительной власти; во-вторых, дает поручения министерствам и ведомствам на разработку проектов законодательных актов и осуществляет контроль за их правотворческой деятельностью; в-третьих, имея такой статус, Правительство формирует общую правотворческую политику органов исполнительной власти, в рамках которой каждый орган формирует и реализует правотворческую политику своего министерства или ведомства; в-четвертых, стимулирует и развивает правотворческую активность всех субъектов правотворчества. Безусловно, это идеальный вариант. Но мы рекомендуем придерживаться подобных правил с той целью, чтобы иметь более ясное представление о сути и признаках правотворческой политики органов исполнительной власти.

Обратим также внимание и на то обстоятельство, что Правительство Российской Федерации, как высший орган исполнительной власти, согласно ст. 115 Конституции Российской Федерации, наделено большой правотворческой компетенцией. В частности, Правительство «во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения». Однако в силу некой абстрактности данной нормы, не вполне ясно – имеет ли право российское правительство не только «во исполнение федеральных законов и Конституции Российской Федерации», но и по своей инициативе принимать нормативные акты, не противоречащие законодательству. Кроме того, открытым и не вполне ясным остается вопрос: какие акты Правительства Российской Федерации следует считать нормативными, а какие – актами применения права. Подобного рода «неясности», с одной стороны, ограничивают возможности Правительства РФ, министерств и

ведомств по разработке и осуществлению правотворческой политики, а с другой – не способствуют тому, чтобы однозначно определить понятие и признаки правотворческой политики органов исполнительной власти.

В этом контексте следует подчеркнуть, что парламент России предпринимает попытки упорядочить правотворческую политику Правительства. В частности, внесена ясность в рассматриваемую конституционную норму с помощью конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Так, в ст. 23 «Акты Правительства Российской Федерации» закреплено положение о том, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации, а все остальные акты в форме распоряжений, поручений и др.

Упорядочению правотворческой политики высшего органа исполнительной власти способствуют и нормы, регламентирующие процедурные вопросы принятия нормативных актов. В частности, постановления и распоряжения Правительства подписываются только Председателем Правительства Российской Федерации. Немаловажным является и то, что постановления Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости безотлагательно доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации. Нормативные акты, затрагивающие права и обязанности человека и гражданина, вступают в силу со дня их официального опубликования.

Важным документом, определяющим возможности осуществления правотворческой политики Правительства Российской Федерации, его министерств и ведомств является Регламент Правительства Российской Федерации [7]. Этот документ содержит правовые нормы, регламентирующие правотворческий процесс высшего исполнительного органа государственной власти в Российской Федерации, соответственно, определяющие правотворческую компетенцию Правительства РФ.

Федеральные министерства и ведомства занимают значительное место в системе органов исполнительной власти. Однако их правотворческие компетенции не определены ни Конституцией Российской Федерации, ни Регламентом Правительства. Поэтому и правотворческая политика этих органов продолжает оставаться не вполне упорядоченной и не носит системного характера.

По общему правилу правотворческая политика министерств и ведомств федерального и регионального уровней строится таким образом, что эти органы исполнительной власти принимают нормативные акты в силу установленных законом предписаний. Однако, как показывает анализ, большинство таких норм носит отсылочный характер. Законодатель использует бланкетный прием формулирования норм права, что в значительной мере осложняет реализацию правотворческой политики.

Министерства и ведомства, безусловно, обладают определенными правотворческими компетенциями. Однако они достаточно ограничены и осуществляются исключительно в пределах полномочий, определенных законодателем и вышестоящими государственными органами. Тем не менее, каждое из этих ведомств, обладает особым статусом, что позволяет им строить и осуществлять правотворческую политику в своем ведомстве самостоятельно. Такая политика способна упорядочить их правотворческую компетенцию. Обязательным условием исследуемой политики является то, что она должна носить долговременный и целенаправленный характер. Разрабатываемые и принимаемые нормативные акты должны быть научно обоснованы и, таким образом, логично «вписываться» в действующее законодательство.

Поскольку, общие законодательные предписания регулируют лишь определенную сферу, то в правотворчестве органов исполнительной власти упор делается на конкретизацию и детализацию данной сферы. Так,

статья 3 Гражданского Кодекса Российской Федерации предоставляет право ведомствам, обладающим особым статусом, а также всем органам исполнительной власти издавать акты, содержащие нормы гражданского права. В целях упорядочения правотворческой деятельности в сфере гражданских правоотношений Правительство РФ разработало соответствующую Инструкцию. В ней, в частности, определен порядок государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения [8].

Одной из наиболее важных особенностей, оказывающих влияние на понимание и формирование правотворческой политики органов исполнительной власти, является то, что ведомственные нормативные акты принимаются по поручению Президента Российской Федерации. Например, в Указе Президента Российской Федерации «Вопросы организации альтернативной гражданской службы», содержатся поручения Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерству обороны Российской Федерации. В частности, поручается осуществлять нормативное регулирование в области альтернативной гражданской службы [9].

В этом контексте можно обратить внимание на то, что в Конституции Российской Федерации прямо не говорится о нормативных актах органов исполнительной власти, а, следовательно, об их правотворческой политике.

Между тем цели настоящего исследования наводят на мысль, что в своей правотворческой политике исследуемые органы власти должны ориентироваться на нормативные указы Президента и его правотворческие инициативы. Но мы полагаем, что это не столько усиление власти Президента Российской Федерации, сколько повышение роли его правотворческой политики, всех органов исполнительной власти, наконец, упорядочение ведомственного нормативно-правового регулирования. Следовательно, в реальной жизни не только законодатель формирует и направляет правотворческую политику органов исполнительной власти, но и Президент Российской Федерации.

К числу важных особенностей формирования и реализации правотворческой политики органов исполнительной власти, безусловно, следует отнести роль поручений этим органам по разработке и принятию ведомственных актов со стороны Правительства Российской Федерации. Как показывает анализ, Правительство в своей правотворческой политике использует два вида таких поручений: краткосрочные и долговременные. Первые, как делегированные акты, даются в ходе правоприменительной практики по разрешению возникших проблем. По мнению многих авторов, делегированные акты даются Правительством, как правило, по вопросам, входящим в его собственную компетенцию [10]. Что касается долгосрочных поручений Правительства РФ, то они даются конкретным министерствам и ведомствам в виде обязываний. В данном случае происходит реализация не делегированных, а прямых полномочий Правительства Российской Федерации, когда органы исполнительной власти, в соответствии со своей правотворческой компетенцией, разрабатывают и принимают юридические нормы. Однако такая правотворческая деятельность министерств и ведомств не закреплена на законодательном уровне, не урегулирована правительственными актами и поэтому носит фрагментарный характер, что значительно затрудняет формирование и осуществление ими правотворческой политики.

Нельзя не заметить и такой особенности исследуемой политики, когда федеральные министерства и ведомства разрабатывают нормативные акты исключительно в пределах компетенции, установленной Правительством Российской Федерации. Речь в данном случае идет о влиянии Правительства на формирование правотворческой политики его министерств и ведомств. В частности,

на правительственном уровне утвержден нормативный акт, в котором определена правотворческая компетенция федеральных министерств и ведомств без увязки и ориентации на их правотворческую политику. Этот акт-документ называется «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [11]. Так, в ст. 1 этих Правил отмечается, что нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по своей инициативе в пределах существующей компетенции [11]. Из этого можно сделать вывод о том, что правотворческая политика органов исполнительной власти осуществляется в рамках предоставленной им компетенции, ибо Правила ориентируют на формирование и осуществление такой политики, включая «собственную» инициативу.

Важную роль в регламентации правотворческой компетенции федеральных органов исполнительной власти и выработке их правотворческой политики играет рассмотренный ранее Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Наибольшую ценность для настоящего исследования представляет закрепленное в пп. «а» п. 3 данного Указа положение о том, что федеральное министерство это «федеральный орган по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности». Ключевым в данном документе является пункт о предоставлении федеральным министерствам полномочий «вырабатывать государственную политику». Если учесть, что правотворческая политика является одной из наиболее важных разновидностей государственной политики, то федеральные министерства наделены правом в пределах своей компетенции вырабатывать соответствующую политику в сфере правотворческой деятельности. Характерно, что в пп. «б» п. 3 анализируемого акта данное положение конкретизируется в той части, что федеральное министерство «самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации».

Выводы исследования и перспективы дальнейших изысканий данного направления. Анализ правотворческой политики органов исполнительной власти во взаимосвязи с правотворческой компетенцией этих органов имеет чрезвычайно важное значение для всестороннего осмысления феномена «правотворческой политики органов исполнительной власти». Его исследование выявляет ряд проблемных моментов и способствует повышению роли правотворческой политики в правотворческой деятельности исследуемых органов. Как показал проведенный анализ, правотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти, являющаяся важным элементом правотворческой политики этих органов, урегулирована юридическими нормами достаточно полно. В то же время эффективность правотворческой политики снижается тем обстоятельством, что такие нормы содержатся в различных нормативных актах. Современная правотворческая политика органов исполнительной власти во многом размыта из-за того, что правотворческая компетенция министерств и ведомств России содержится в различных нормативных актах, что значительно осложняет задачу выстраивания эффективной правотворческой политики этих органов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Поленина С. В. Правотворческая политика // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003.
2. Юридический энциклопедический словарь. М., 2003. С. 244.
3. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001.
4. Штурнев А. Е. Нормотворческая компетенция в области законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности. Иркутск, 2008. С. 68.
5. Штурнев А. Е. Нормотворческая компетенция в области законодательства об административных правонарушениях. С. 69.
6. Жевакин С. Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор // Государство и право. 1996. № 11. С. 99-102.
7. РФ. Правительство. О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление от 01.06.2004 г. № 260 // Российская газета. 2004. 3 июня.
8. Утверждена приказом Минюста России от 6 августа 2001 г. № 2331.
9. Российская газета. 2013. 23 июля.
10. Гранат Н. Л., Колесникова О. М., Тимофеев М. С. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М., 2011. С. 168.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 33. Ст. 3895.

LAW-MAKING POLICIES OF THE EXECUTIVE POWER: THE PROBLEM

© 2014

N.V. Isakov, Doctor of Law science, Professor, professor of the chair
“Theory and History of State and Law”

A.P. Mazurenko, Doctor of Law science, Associate Professor, Head of the chair
“Theory and History of State and Law”

Branch of the North Caucasus Federal University in Pyatigorsk (Russia)

Annotation: This paper raises the problem of the law-making policies of the executive branch. The necessity to study law-making competence of these bodies and produced their policy bylaw rulemaking. Concludes that the policy of the law-making bodies of the executive power of the relevant policies of the President and the legislative policy of the Russian parliament.

Keywords: law-making policy, law-making competence, ministries, agencies, government, subordinate law-making.