

# Программные документы и перспективы российского государства

*Т.С. Касимов, к.ю.н., БАГСУ при президенте РБ*

Вопросам будущего государства, перспективам его развития в современной юридической науке уделяется недостаточное внимание. А.И. Муранов называет юридическую футурологию сложнейшей сферой и отмечает, что ею в России, к сожалению, никто не занимается [1]. Более обстоятельно высказывается М.И. Клеандров, который выражает своё глубокое убеждение в том, что корень проблемы – в отсутствии отрасли юридической науки, которая должна исследовать – исключительно научными методами – будущее. Далее учёный соглашается с мнением О.Е. Кутафина, согласно которому Президент РФ должен располагать единым концептуальным документом по основополагающим направлениям развития России, в результате чего законы будут подчинены одному сценарию, и от этого комплексного единства правовой политики и правоприменительной практики будет несомненная польза обществу. Отсутствие такого концептуального документа обрекает общество на незнание, как минимум в официальной «упаковке», вектора движения нашего общества, несмотря на наличие немалого числа планов и программ [2].

При отсутствии единого концептуального документа в России действует множество отраслевых программных документов (речь далее пойдёт только о документах органов и должностных лиц публичной власти), которые определяют перспективы развития отдельных сфер государства и права. Программные документы в современной Российской Федерации принимаются в основном в следующих формах: доктрины, концепции, программы, планы. Кроме того, особо следует отметить ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию, которые также относятся к программным документам. По степени значимости и известности в обществе послания находятся на первом месте среди программных документов – достаточно вспомнить предложение об учреждении материнского капитала в Послании 2006 г. или изменения Конституции РФ, о которых говорилось в Послании 2008 г.

Вместе с тем понятия «программные документы» и «формы документов, относящихся к данному виду актов», – это категории неоднозначные: отсутствует как законодательное закрепление, так и общепризнанный подход к вопросу о понятии и видах программных документов. Ю.А. Тихомиров описывает методы государственного регулирования и включает

в одну из групп таких методов «программно-установочные способы: а) целевые программы; б) тематические планы; в) концепции, функциональные правила; г) схемы управления; д) схемы градостроительного планирования развития территорий; е) генпланы городов; ж) земельный кадастр» [3]. А.В. Ермолаева даёт характеристику программам как одному из видов документов, принимаемых в субъектах Российской Федерации [4]. Т.В. Кашанина считает, что юридическая тактика и юридическая стратегия – это два подхода к организации юридической работы. Юридическую стратегию она понимает как общую руководящую линию, установку, направленную на достижение главной цели. Для достижения цели используются долгосрочные (общие) планы, прогнозы, программы юридической деятельности [5]. Т.Я. Хабриева отмечает, что в условиях действующей конституционной модели определение органами власти целей законодательства осуществляется документами программно-концептуального свойства. Российской практике известны доктрины, стратегии, концепции, программы, планы и др. [6]

Юридическая природа программных документов также исследована мало, поэтому уделим внимание этому вопросу. В действующем российском законодательстве только программам даётся определение как нормативным правовым актам.

Программные документы (послания, доктрины, концепции, программы, планы и др.) соответствуют такому критерию нормативности, как издание его в установленном порядке уполномоченным органом или должностным лицом. Например, доктрины утверждаются указами президента, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации; концепции – распоряжениями правительства и приказами федеральных органов исполнительной власти; программы – постановлениями правительства и приказами федеральных органов исполнительной власти.

Сложнее выявить в программных документах другой критерий нормативных правовых актов – наличие в них правовых норм (правил поведения).

В статье Е.А. Тихон, посвящённой Посланиям Президента РФ, данный документ назван политико-правовым актом и государственно-политическим актом. Автор также пишет, что «Конституция РФ не определяет статус ежегодного президентского послания и не наделяет его обязательной силой, а лишь упоминает его как основание для совместного заседания палат

парламента (п. «е» ст. 84, ч. 3 ст. 100). Однако практика показывает, что оно носит характер установочного документа как для органов власти и их должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека в частности» [7]. Отсюда можно сделать вывод, что Е.А. Тихон не признаёт Послания Президента РФ в качестве нормативного правового акта, и с этим можно согласиться. Послания не содержат правил поведения (прав, обязанностей и запретов) даже в декларативной форме, присущей многим конституционным нормам. В посланиях есть только общая характеристика отдельных действующих норм, а также изложение представлений главы государства о том, какие нормы должны быть приняты в будущем.

Труднее оценивать другие виды программных документов (доктрины, концепции, программы, планы и т.д.). Например, в Национальной доктрине образования в Российской Федерации, утверждённой Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751, говорится, что она определяет основные направления совершенствования законодательства в области образования и является основой для разработки программ развития образования. Принятие нормативных актов, противоречащих доктрине, в том числе снижающих уровень гарантий прав граждан в области образования и уровень его финансирования, не допускается. Таким образом, доктрина содержит норму в форме запрета на принятие противоречащих ей нормативных актов.

Однако Конституционный суд РФ придерживался иной позиции. Она выражена в п. 7 Постановления от 31 июля 1995 г. № 10-П: «Основные положения военной доктрины Российской Федерации не содержат нормативных предписаний. Нормативное содержание отсутствует в связи с этим и в Указе Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833, которым они приняты. Таким образом, эти документы не относятся к числу актов, которые могут проверяться Конституционным судом Российской Федерации на их соответствие Конституции Российской Федерации, и, следовательно, производство по их проверке на основании пункта 1 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» подлежит прекращению».

Рассмотрим нормативность отдельных программных документов и дадим характеристику некоторым из них.

Доктрины. Помимо вышеназванной Национальной доктрины образования на федеральном уровне действует ещё несколько доктрин. Это Военная доктрина, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. № 146; Доктрина продовольственной

безопасности Российской Федерации, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120; Климатическая доктрина Российской Федерации, утверждённая распоряжением Президента РФ от 17 декабря 2009 № 861-рп; Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р; Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., утверждённая Президентом РФ 27 июля 2001; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждённая распоряжением Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895; Доктрина развития российской науки, одобренная Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884. Дефиниции доктрин отличаются единообразием. Например, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Примерно то же говорится и о других доктринах, конечно применительно к соответствующей области общественных отношений. В дополнение к этому в новейшей из названных доктрин сказано: «Военная доктрина является одним из основных документов стратегического планирования в Российской Федерации» (п. 1).

По нашему мнению, ни одна из вышеназванных доктрин не содержит нормы права. В то же время, являясь программным документом, каждая из доктрин определяет перспективы развития государства и права в соответствующей сфере.

Национальная доктрина образования устанавливает основные задачи государства в сфере образования; указывает, что обеспечивает государственная политика в области образования. Доктрина информационной безопасности определяет интересы государства в информационной сфере, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства по обеспечению информационной безопасности, а также методы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, в том числе правовые. Экологическая доктрина определяет цели, направления, задачи и принципы проведения единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период. Доктрина развития российской науки устанавливает механизм государственного регулирования и обеспечения научной деятельности.

В большей степени нормативны концепции. Важнейшая для развития современного российского государства и права Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., утверждённая распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в редакции распоряжения Правительства РФ

от 09.02.2008 № 157-р), в основном состоит из ненормативных положений, описывающих существующее состояние государственного аппарата и государственного управления, а также меры по осуществлению реформы в каждый отдельный год и мероприятия по проведению административной реформы. Однако в главе IV «Механизм реализации административной реформы в Российской Федерации» концепции содержатся нормы права. Предусмотрено, что ответственными за реализацию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. являются правительственная комиссия по проведению административной реформы (на неё концепция возлагает конкретные обязанности), комиссии по проведению административной реформы, создаваемые в субъектах Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Другими важными концепциями, определяющими перспективы развития российского государства и правовой системы, являются Концепция внешней политики Российской Федерации, утверждённая Президентом РФ 12 февраля 2013 г., Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 гг.», утверждённая распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р, Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», утверждённая распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р, Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утверждённая распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р, и Концепция реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации, утверждённая Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 1996 г. № 1177. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации – это специфический документ. Она утверждена не органом или должностным лицом публичной власти, а одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (от 07.10.2009) на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

Программам и планам свойственна ещё большая нормативность. Примером служит план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. В плане названы мероприятия и по

каждому из них срок реализации, ответственные исполнители – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов. Таким образом, в программах и планах содержатся нормы, т. е. правила поведения, обязательные для неопределённого круга лиц (чаще всего органов публичной власти), рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях разрабатываются, утверждаются и реализуются свои программные документы. Например, в Республике Башкортостан действует множество концепций, программ и планов. Среди них есть документы, типичные для субъектов Российской Федерации, такие, как Концепция развития малого предпринимательства, Концепция развития сферы бытового обслуживания населения, Программа государственной поддержки развития местного самоуправления.

Анализ действующих в России программных документов позволяет сказать, что наше государство продолжает курс в направлении построения демократического федеративного правового социального государства с республиканской формой правления, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, совершенствования правовой системы. Кроме этих стратегических целей можно установить и отдельные способы их достижения: повышение открытости государства; расширение доступа к информации о его деятельности; использование современных технических средств, прежде всего электронных, для облегчения доступа граждан к государственным услугам; обеспечение развития современных технологий; стимулирование роста рождаемости, улучшения здоровья и увеличения качества образования населения и многое другое.

Резюмируя, можно отметить, что программные документы являются малоизученным в юридической науке явлением. Часть из них представляет собой нормативные правовые акты (программы, планы, большинство концепций), другая часть относится к политическим документам (Послания Президента РФ, доктрины, часть концепций). Во всех программных документах отражено видение будущего государства в России в соответствующей области жизни общества.

#### Литература

1. Муранов А.И. Вступление России в ВТО: анализ итогов переговоров применительно к адвокатам и сфере юридических услуг. Неблагоприятность таких выводов и вытекающие из этого выводы для адвокатуры // Вестник Федеральной палаты адвокатов. 2008. № 1 (19). С. 127–130.
2. Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 7–12.

3. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 10.
4. Ермолаева А.В. Документы субъектов Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Юристъ, 2005. С. 80.
5. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. М.: ЭКСМО, 2007. С. 80.
6. Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 19–20.
7. Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 34–36.