Оглавление

**ВВЕДЕНИЕ3**

**Глава 1. Теоретические аспекты нормативно - правовых актов федеральных органов исполнительной власти5**

1.1.Общая характеристика нормативно - правовых актов 5

1.2.Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.10

**Глава 2. Особенности по осуществлению контроля за законностью нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти 18**

2.1.Судебный контроль по осуществлению контроля НПА федеральных органов исполнительной власти 18

2.2. Проблемы реализации судебного контроля за нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти 21

2.3. Рекомендации по совершенствованию деятельности судебного контроля за нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти 25

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ27**

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ28**

**ВВЕДЕНИЕ**

Нормативные правовые акты являются важным фактором в государственной правовой системе. После распада СССР наша правовая система требовала серьезных изменений. НПА в течение многих лет находились вне сферы контроля судебной системы. На пути построения современного правового демократического государства шаг в сторону наделение судов правом проверки и контроля о признании нормативных правовых актов стало поистине революционным. Таким образом проблематика контроля за НПА федеральных органов исполнительной власти является одним из **актуальных** вопросов современного правоведения.

**Объектом** нашего исследования являются особенности судебного контроля судов за соответствием НПА федеральных органов исполнительной власти федеральным законам.

**Предмет исследования** – анализ вопросов правового регулирования деятельности по контролю за НПА федеральных органов исполнительной власти.

**Цель** исследования заключается в комплексном анализе имеющихся недостатков, проблем контроля за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти федеральным и в разработке мер по совершенствованию системы контроля и проверок.

На основе поставленных целей были поставлены следующие **задачи:**

* изучить теоретические основы НПА;
* анализировать особенности контроля НПА;
* выявить судебные органы занимающиеся контролям и проверкой законности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;
* разработать рекомендации на пути совершенствованию правового контроля за нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

**Теоретико-нормативная база** исследования опирается Конституцию РФ, нормы международного права и иных нормативных актов. Кроме того в исследование широко применялись труды и исследования как отечественных так и зарубежных исследователей.

**Методологическая база исследования.** Методологической базой исследования выступают такие общенаучные методы как – обобщение, описания, изучение документов, а также методы сравнительного анализа.

**Степень научной разработанности темы.** Данная проблематика в сфере нашего законодательства достаточно хорошо изучена. Среди наиболее выдающихся отечественных специалистов можно особо выделить – О.В.Макарова[[1]](#footnote-1), А.Павлушина[[2]](#footnote-2), С.В.Никитин[[3]](#footnote-3), Б.С. Эбзеев[[4]](#footnote-4) и др.

**Структура курсовой работы.** Курсовая работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

**Глава 1. Теоретические аспекты нормативно - правовых актов федеральных органов исполнительной власти**

1.1. Общая характеристика нормативно - правовых актов

Нормативный правовой акт (встречается под аббревиатурой «НПА») – это письменный документ с правилами поведения, которые касаются определённой темы. Обычно его содержание упорядочено по статьям, которые делятся на части и пункты. Статьи иногда объединяют в главы, а главы – в разделы. Нормативный правовой акт – главный источник права в большинстве стран. В России, пожалуй, не меньше 90% правил поведения, установленных государством, содержатся именно в нормативных правовых актах.

Сфера применения и внешний вид нормативных правовых актов могут сильно отличаться: это и краткая Конституция, которая даёт общее представление об устройстве нашего государства, и четырёхтомный Гражданский кодекс, где регулируются почти все возможные вопросы об имуществе, и Постановление Правительства РФ.

Есть два вида нормативных правовых актов – законы и подзаконные акты. Законы можно разделить на три категории: Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Подзаконные акты тоже обычно делят на три категории: указы президента, постановления правительства и приказы министерств и ведомств[[5]](#footnote-5).

Если расположить их в порядке убывания юридической значимости, это будет выглядеть так:

1) Законы

а) Конституция РФ

б) федеральные конституционные законы (ФКЗ)

в) федеральные законы (ФЗ)

2) Подзаконные акты:

а) указы президента РФ

б) постановления правительства РФ

в) приказы министерств и ведомств

Чем ниже, тем, соответственно, меньше у нормативного правового акта юридической силы. То есть те НПА, которые находятся в этом списке ниже, не должны противоречить тем, которые находятся выше. Например, законы не должны противоречить Конституции, подзаконные акты не должны противоречить законам, а постановления правительства не должны противоречить указам президента. Если же возникает противоречие, то должен применяться акт с большей юридической силой.

Законы – самые важные нормативные правовые акты. В названии закона обычно кратко указывается, для чего он нужен и какие ситуации регулирует[[6]](#footnote-6). Например, есть законы «О защите прав потребителей», «Об образовании», «О потребительском кредите», «О банках и банковской деятельности», «О судебной системе РФ», «О полиции», Налоговый кодекс, Уголовный кодекс, Земельный кодекс.

Принять закон может только парламент (Дума) страны или сам народ на референдуме. В России есть только один закон, принятый на референдуме – Конституция. Все остальные либо приняты Госдумой, либо достались нам в наследство от советского времени (но таких законов с каждым годом всё меньше).

Главный закон страны – Конституция, где изложены принципы, по которым устроено наше государство и право. Другое название Конституции – Основной закон. Все остальные нормативные правовые акты не должны ей противоречить. Однако написана она абстрактно и не очень конкретно, поэтому не всегда понятно, соответствует ли ей какой-то закон или нет. Такие вопросы разрешает Конституционный суд РФ.

Федеральных конституционных законов не очень много. Можно сразу их все и перечислить: «О Конституционном Суде РФ», «Об арбитражных судах в РФ», «О референдуме РФ», «О судебной системе РФ», «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», «О Правительстве РФ», «О военных судах РФ», «О Государственном флаге РФ», «О Государственном гербе РФ», «О Государственном гимне РФ», «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О судах общей юрисдикции в РФ», «О Верховном суде РФ», «О порядке принятия в РФ и образования в её составе нового субъекта РФ».

В общих чертах процесс появление закона выглядит следующим образом. Вначале российскому парламенту – Федеральному Собранию – предлагают рассмотреть какой-то законопроект. Это называется «внесением законопроекта». Право внести законопроект имеют сами депутаты, президент, правительство и ряд других субъектов. После этого законопроект должен пройти три чтения – то есть три голосования, на разных этапах которого в текст ещё можно внести поправки. Если Государственная Дума (нижняя палата Федерального Собрания) в трёх чтениях большинством голосов принимает документ, очередь переходит к Совету Федерации (верхней палате Федерального Собрания).

В некоторых случаях Совет Федерации обязан проголосовать по поводу принимаемого закона, но в большинстве случаев он может выбирать – голосовать за него или нет. Если Совет Федерации проголосовал за законопроект или проигнорировал его, тот переходит на подпись президенту. Если президент подписал его – законопроект становится законом.

Если Совет Федерации проголосовал против законопроекта или президент не подписал его (наложил вето), Госдума может повторно проголосовать и принять его двумя третями голосов. Но за последние пятнадцать лет такого не происходило – либо президент подписывал то, что принимала Госдума, либо Госдума не решалась снова голосовать за закон, отвергнутый президентом.

Итак, если президент подписал закон или Госдума преодолела президентское вето, то текст закона публикуют в официальной правительственной газете – «Российской газете», и с ним могут ознакомиться все желающие. Закон начинает действовать либо через десять дней после публикации[[7]](#footnote-7) либо с того момента, который указан в нём самом.

Прекращает своё действие нормативный правовой акт несколькими способами. Бывает, как в случае с УК РСФСР, прямая отмена – это когда принимают специальный НПА по этому поводу. Бывает, что просто принимается нормативный правовой акт по тому же вопросу – и в нём упоминается, что предыдущий перестаёт действовать. Иногда истекает срок, на который был издан нормативный правовой акт: например, каждый год у нас принимают новый федеральный закон о бюджете и одновременно с этим прекращает действовать предыдущий.

Нормативные правовые акты действуют на всей территории государства. Сюда включена суша, территориальные воды, воздушное пространство, морские суда, которые ходят под флагом государства, территории посольств и консульств за рубежом и даже российские космические корабли. По поводу всего, что произошло во всех этих местах, российский суд может вынести решение, основанное на российских законах и подзаконных актах.

По умолчанию нормативные правовые акты касаются всех лиц, находящихся на территории государства, в том числе иностранцев и лица без гражданства. Однако есть нормы, которые распространяются только на отдельные категории людей или организаций: скажем, нужно иметь гражданство или представлять определенную группу населения – военные, женщины, несовершеннолетние, пенсионеры.

Поскольку Россия – это федеративное государство, то законы у нас существуют не только на общегосударственном уровне, но и на региональном. Парламенты российских регионов тоже могут принимать разные законы. Например, у каждого российского региона есть своя конституция или устав (например, Конституция Республики Карелия или Устав Вологодской области), где описаны способы формирования и полномочия региональных органов власти.

Регионы на своём уровне могут регулировать некоторые второстепенные вопросы, в результате чего там тоже появляются свои законы и кодексы - Кодекс города Москвы об административных правонарушениях, Социальный кодекс Ярославской области, закон Амурской области «О Правительстве Амурской области», закон Приморского края «О транспортном налоге».

Ну и, разумеется, там есть свои подзаконные акты, которые принимают для исполнение региональных законов: указы президентов республик и губернаторов областей, постановления администраций областей, приказы региональных министерств и департаментов.

Нормативные правовые акты делят на две разновидности – законы и подзаконные акты. Вторые дополняют и уточняют содержание первых.

Если расположить законы и подзаконные акты в порядке убывания юридической значимости, это будет выглядеть так:



Граница между правилами, которые регулирует закон, и правилами, которые регулирует подзаконный акт, не очень строгая и может часто меняться. Есть нормы, которые должны быть записаны только в законе и нигде больше. Но большинство норм могут быть как в законе, так и в подзаконном акте.

1.2. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти

На сегодняшний день одним из наиболее актуальных вопросов в сфере муниципального права является проблематика научного обоснование природы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Так как не все оглашаемые реформы реализуются на практике.

Статистические данные говорят нам о том, что нормативные акты федеральных органов исполнительной власти в множество раз превышают количество законов. Сей факт напрямую влияет на социально-политическую жизнь населения страны. Постоянные текущие структурные изменения в системе органов государственной власти еще не привели к изменениям в системе нормативных правовых актов, что подтверждается существующей правотворческой практикой.

Понять правовую природу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти России позволит анализ научных взглядов в отношении определения понятия этих актов и выявления их специфических признаков. В.В. Черников определяет нормативные правовые акты органов внутренних дел как «официальные письменные документы, изданные уполномоченными на то должностными лицами внутренних дел, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права»[[8]](#footnote-8) , и указывает на такие признаки нормативных правовых актов органов внутренних дел России, как соответствие закону, правоустанавливающий характер, подзаконность.

 И.В. Котелевская выделяет следующие характерные признаки ведомственных актов:

* во-первых, это акты органов исполнительной власти специальной компетенции;
* во-вторых, они, как и все подзаконные акты, возникают и действуют в цепи строгих иерархических отношений – по вертикали;
* в-третьих, они характеризуются конкретностью и оперативностью предписаний, адресованностью их определенному кругу лиц и организаций;
* в-четвертых, они чаще всего являются смешанными по своей юридической природе, так как в них, кроме правовых норм, включаются и оперативные предписания, и поручения, и информационные элементы[[9]](#footnote-9).

О.В. Кваша обозначает ведущие признаки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти России:

1) это акты органов, обладающих специальной исполнительно-распорядительной компетенцией;

2) они принимаются на основе и во исполнение федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации;

3) носят предметно-специализированный характер, с присущими им свойствами оперативной распорядительности и тематической направленности в целях обеспечения строгой реализации законов и иных нормативных правовых актов;

4) для них характерна относительная адресованность определенному кругу лиц и организаций;

5) правовое воздействие данной группы актов направлено на регулирование внутриведомственных отношений или строго очерченной сферы, отрасли управления, территории в пределах собственных полномочий соответствующих органов;

 6) они неоднородны по форме и содержанию, что предопределено различием в характеристике самих органов, спецификой их компетенции, характером решаемых ими задач;

 7) большая часть подлежит регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, опубликованию в официальном печатном органе для придания им юридической силы[[10]](#footnote-10).

На наш взгляд, нормативный правовой акт федеральных органов исполнительной власти России как источник административного права – это нормативный правовой акт, издаваемый (принимаемый) федеральным органом исполнительной власти или должностным лицом, действующим от имени этого органа, на основе и во исполнение актов вышестоящих органов, в рамках соответствующих процедур и пределах его компетенции с целью реализации возложенных на него функций, регулирующий осуществление государственного управления в отдельных сферах жизнедеятельности государства и общества или по отдельным его направлениям, устанавливающий, изменяющий или отменяющий нормы административного права.

На основании изложенного можно выделить следующие признаки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти России:

1. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти являются одним из видов нормативных правовых актов.

2. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подзаконны – издаются на основе и во исполнение федерального конституционного закона, федерального закона, в соответствии с актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, не могут им противоречить.

3. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут издаваться (приниматься) только Президентом России, а также теми федеральными органами, право издания (принятия) которых установлено федеральным законодательством, а именно, Правительством России, федеральными министерствами. Иные федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в ведении соответствующих федеральных министерств, такие как федеральные службы и федеральные агентства, не вправе издавать нормативные правовые акты, кроме случаев, когда такое право предоставляется им нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

4. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются (принимаются) федеральными органами исполнительной власти, обладающими специальной компетенцией.

 4. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти имеют свой масштаб применения, который ограничен законным правомочием по реализации той или иной функции федерального органа исполнительной власти.

5. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти носят вторичный характер, поскольку они направлены на реализацию и организацию исполнения актов вышестоящих органов, развивая правовое регулирование актов более высокого уровня.

6. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти имеют свою сферу регулирования, которая не может быть меньше, но может быть даже больше сферы регулирования законами.

8. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, характеризующиеся конкретностью своих предписаний, адресованностью их строго определенному кругу лиц и организаций.

9. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти носят «предметно-специализированный характер» и обладают свойствами «оперативной распорядительности и тематической методичности» в целях обеспечения строгой реализации законов и иных нормативных правовых актов[[11]](#footnote-11).

10. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, должны пройти государственную регистрацию в Минюсте России и быть официально опубликованными.

Таким образом, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти должны приниматься (издаваться) с соблюдением установленной законодательством процедуры их подготовки, издания (принятия), опубликования и введения их в действие. В случае несоблюдения данной процедуры акты считаются не вступившими в силу и не порождают никаких юридических последствий.

11. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти разнообразны по форме и содержанию, что обусловлено различием в характеристиках самих издающих органов, спецификой компетенции, характером решаемых ими задач, а также объемом и характером полномочий, которыми обладают соответствующие органы. Акты служат важнейшим, но не единственным средством реализации этих полномочий. Используются также экономические, организационные, материально- технические, кадровые средства.

Таким образом, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти – это необходимый элемент механизма правового регулирования. На основании этих критериев нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти делятся на нормативные правовые акты Правительства России и нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти.

Существую критерии деления нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.



Рис.1. Критерии нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

Также можно выделить следующие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в зависимости от юридической силы:

1. постановления Правительства России;
2. нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти.

По субъектам, принимающим (издающим) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, можно выделить следующие их виды:

 1) нормативные правовые акты, принимаемые одним федеральным органом исполнительной власти России по вопросам, отнесенным к его собственному ведению;

2) нормативные правовые акты, принимаемые (издаваемые) одновременно двумя или более федеральными органами исполнительной власти, требующими совместного правового регулирования.

В зависимости от содержания нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подразделяются [[12]](#footnote-12)на:

1) нормативные правовые акты, содержащие только нормы административного права;

2) нормативные правовые акты, содержащие нормы различных отраслей права[[13]](#footnote-13).

В зависимости от официально - документальной формы выражения нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут быть следующих видов:

1. Постановления (принимаются Правительством России).
2. Приказы (издаются, в основном, руководителями федеральных министерств и, как правило, утверждают иные нормативные правовые акты).
3. Правила (утверждаются постановлениями Правительства России и приказами федеральных министерств).
4. Положения (утверждаются постановлениями Правительства России, приказами федеральных министерств и иных административных органов).
5. Уставы (утверждаются, как правило, приказами федеральных министерств).
6. Наставления (утверждаются приказами федеральных министерств).
7. Инструкции (издаются федеральными органами исполнительной власти и утверждаются приказами федеральных министерств и иными административными органами).
8. Административные и иные регламенты.
9. Порядки (издаются федеральными органами исполнительной власти) и др. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут издаваться этими органами только в той форме, которая установлена законодательством для соответствующего вида федерального органа исполнительной власти. Так, Правительство РФ не вправе издавать нормативные правовые акты в форме указов.

Таким образом, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти представляют собой сложную, многоуровневую систему. Вопросы правовой природы и классификации данных актов требуют глубокого изучения, являются проблемными и неоднозначными.

**Глава 2. Особенности по осуществлению контроля за законностью нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти**

2.1.Судебный контроль по осуществлению контроля НПА федеральных органов исполнительной власти

Современная деятельность судебной системы направлена на реализацию задач правосудия. Задачи правосудия осуществляется через традиционные субъекты судебной власти – конституционный, гражданский, административный и уголовные суды[[14]](#footnote-14).

Проблематика правосудия является ключевой, но не единственной функцией судов. В полномочия судов входит также контроль законности издаваемых нормативно правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Судебный контроль в сфере исполнительной власти представляет собой основной способ гарантии законности защиты прав и свобод человека. Разумеется, данный контроль реализуется при помощи специфических форм, которые продиктованы особенностями взаимоотношения 2-х независимых ветвей власти. Следует отметить, что именно суд представляет собой универсальной средства защиты прав и свобод граждан. Исключительным судебную систему делает её независимость от всех ветвей власти, которая закреплена через нормы конституции.

Современная законодательная система предусматривает процессы судебного контроля за нормативными федеральными актами органов исполнительной власти через суды общей юрисдикции.

Суды общей юрисдикции являются в современной правовой системе судами общей компетенции по делам административного судопроизводства. Другие суды, наделенные полномочиями по рассмотрению дел административного судопроизводства, могут это делать только в случаях, прямо предусмотренных федеральными конституционными и федеральными законами, включая Верховный Суд РФ, поскольку он наделен исключительной подсудностью по ряду дел административного судопроизводства в соответствии с Законом о Верховном Суде РФ. Основными недостатками осуществления судебного контроля нормативных актов являются: длительность и сложность судебных процедур, обусловленных строгими процессуальными рамками, а также законность и обоснованность судебных решений, которые зачастую принимаются на усмотрение суда. Кодекс административного судопроизводства РФ подлежит применению судами общей юрисдикции, но при рассмотрении ими особых категорий дел публично-правовой природы, которые ранее рассматривались по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. При этом его положения не распространяются на рассмотрение аналогичных категорий дел арбитражными судами.

В процессе контроля нормативных правовых актов, суды проводят комплексный анализ всех норм. Изучается наличие или отсутствие противоречия между правовыми актами всех уровней[[15]](#footnote-15). Результаты сравнительного дают возможность прекратить действия НПА (прямой контроль) или же ищут пути преодоления коллизии в рамках рассматриваемого дела. Отказываясь применить незаконный НПА (косвенный контроль).

Предметом прямого судебного контроля могут одновременно выступать несколько нормативных правовых актов, связанных общим предметом правового регулирования, как правило, изданных одним органом или должностным лицом и затрагивающих одни и те же либо взаимосвязанные права и законные интересы заявителя. Процессуальное оформление оспаривания нескольких нормативных актов производится по правилам соединения требований в порядке статьи 130 АПК РФ. Если нормативные акты, исходящие даже от одного органа (должностного лица), не взаимосвязаны, то объединение их для рассмотрения в одном производстве нецелесообразно.

 Не могут быть предметом судебного нормоконтроля нормативные документы, которые еще не вступили в силу и обладают статусом проекта нормативного правового акта. Нормативный правовой акт должен быть принят в окончательной форме и подписан соответствующим должностным лицом. Не является предметом нормоконтроля нормативный правовой акт, не принятый в окончательном виде, а также акт, который не прошел установленную процедуру подписания (промульгации).

Нормативный правовой акт к моменту обращения в суд должен быть введен в действие. Если нормативный правовой акт либо его отдельные положения приняты, но их введение в действие отложено на тот или иной срок, то такой акт в целом или его отдельные положения не могут быть оспорены и стать предметом судебной проверки.

При отнесении дел об оспаривании нормативных правовых актов к ведению той или иной ветви судебной власти законодателем принимается во внимание:

* во-первых, вид спорного нормативного правового акта, обусловленный юридической силой акта и видом принявшего его органа (должностного лица);
* во-вторых, основание проверки, связанное с видом нормативного акта, на предмет которого проверяется спорный акт;
* в-третьих, предмет правового регулирования, т.е. характер отношений, регулируемых спорным нормативным правовым актом[[16]](#footnote-16).

Следует отметить, что дела публично-правового характера, рассматриваемые арбитражными судами, по-прежнему регулируются процессуальным регламентом арбитражных судов – Арбитражным процессуальным кодексом.

В то же время дела об имущественных последствиях неправомерных действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц, подведомственные судам общей юрисдикции, рассматриваются по правилам ГПК РФ, а подведомственные арбитражным судам – опять-таки, по правилам АПК РФ.

Таким образом, в российской правовой системе в настоящее время наблюдается не только множественность судов, рассматривающих дела по осуществлению контроля НПА федеральных органов исполнительной власти в широком смысле, но и множественность процессуальных законов, которые регулируют такое рассмотрение.

2.2. Проблемы реализации судебного контроля за нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти

В процессе судебного контроля за нормативными правовыми актами основная проблема заключается в исключение действия незаконного нормативного правового акта и определение момента, с которого прекращается его действие.

Существует два основных варианта прекращения действия:

Лишение нормативного правового акта юридической силы и исключение его из нормативно-правовой системы. При этом нормативный правовой акт может лишаться юридической силы:

а) с момента его принятия;

б) со дня вступления в силу судебного решения;

в) с иного момента установленного решением суда.

В данном случае, суд, по сути дела, отменяет нормативный правовой акт, фактически осуществляя нормотворческие полномочия (негативное правотворчество). Таким полномочием наделен Конституционный Суд РФ

Приостановление решением суда действия оспоренного нормативного правового акта на неопределенное время без формального лишения его юридической силы, т.е. признание нормативного правового акта, недействующим и не подлежащим применению с момента вступления в силу судебного решения или с иного установленного судом момента. В данном случае, суд лишь парализует действие оспоренного нормативного правового акта, не допуская его дальнейшее применение. Данное положение основано на постановлении Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П[[17]](#footnote-17), где разъясняется, что признание закона недействительным по существу означало бы его отмену самим судом общей юрисдикции с лишением такого закона юридической силы с момента издания.

Также в последние годы проблемы реализации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, не зарегистрированных Министерством юстиции Российской Федерации) становится все более очевидными. Судебная практика последних десяти лет, а также дискуссии в разных кругах общественной и государственной жизни свидетельствуют о повышенном внимании к юридической силе различных источников права и потребности упорядочить законодательство.

В отечественной юридической науке и практике общеизвестен тот факт, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации подлежат регистрации Министерством юстиции Российской Федерации и официальному опубликованию. Однако, с середины 90-х годов XX века существует порядок вступления некоторых актов без регистрации Министерством юстиции Российской Федерации. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» [[18]](#footnote-18), а также Указ Президента РФ от 14 октября 2014 г. № 668 (ред. от 01.07.2016) «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»[[19]](#footnote-19), закрепляют критерии нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти подлежащие обязательной регистрации Минюстом РФ. Это акты «затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер».

Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 22.08.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»[[20]](#footnote-20) расширяет перечень критериев данный в Указе Президента 1996 г. № 763: «Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера»[[21]](#footnote-21).

 Таким образом, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти РФ, не подпадающие под вышеназванные критерии могут не регистрироваться Минюстом РФ. При этом сами критерии вызывают многочисленные интерпретации даже в профессиональной юридической среде. В связи с неоднозначностью понимания вышеприведенных критериев, в Российской Федерации сложилась противоречивая практика государственной регистрации Минюстом РФ нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. В результате такой практики в государстве действуют сотни не зарегистрированных, а порой и не опубликованных нормативных правовых актов, юридическая сила которых периодически подвергается сомнению.

Таким образом, по заявлению одной из сторон спора, суд может признать недействующим положения нормативного правового акта, либо в процессе рассмотрения спора суд самостоятельно может прийти к выводу о том, что нормативный правовой акт не является обязательным для реализации, поскольку он не был зарегистрирован и опубликован в установленном порядке.

За последние годы опубликовано не менее 150 решений судебных органов власти о признании как действующими, так и недействующими нормативные правовые акты, которые не были зарегистрированы Минюстом РФ.

Таким образом, судебный опыт свидетельствует о том, что критерии деления нормативных правовых актов на те, которые подлежат / не подлежат обязательной регистрации не корректны и требуют уточнения. Сложившаяся ситуация порождает неопределенность в общественных отношениях и требует выработки позиции Минюста РФ по данной проблеме.

По мнению ряда исследователей сам факт обязательной регистрации в Минюсте РФ всех нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, позволил бы снять значительную часть вопросов, снизить юридические риски с органов власти, тем более, что именно юридическая служба Минюста РФ проводит правовую экспертизу и определяет необходимость направления акта на государственную регистрацию.

Однако есть и противники обязательной регистрации, которые указывают на временные и финансовые затраты, которые необходимо понести для выполнения такой процедуры. Данную ситуация усугубляет тот факт, что целый ряд федеральных органов исполнительной власти РФ за последние годы приняли дополнительные акты о порядке вступления в силу правовых актов, признанных Минюстом РФ не нуждающимися в государственной регистрации. Среди таких органов можно назвать Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство культуры РФ, Государственная фельдъегерская служба РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору РФ, Федеральное агентство по рыболовству РФ и другие.

При этом, федеральные органы государственной власти зачастую указывают свой, ведомственный источник публикации, которые не всегда доступен для обывателя, что затрудняет ознакомление заинтересованных лиц с ним и в итоге усугубляет сложившуюся проблему. Таким образом, неопределенность критериев деления нормативных правовых актов на подлежащих / не подлежащих обязательной регистрации Минюстом РФ влечет за собой возникновение коллизий в процессе реализации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Разрешение данной проблемы возможно через внесение поправок в Указ Президента РФ от 14 октября 2014 г. № 668 (ред. от 01.07.2016) и Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 22.08.2016). Или путем перехода на обязательный режим прохождения регистрации всех нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Минюстом РФ.

2.3. Рекомендации по совершенствованию деятельности судебного контроля за нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти

Суммируя все вышеизложенные аспекты судебного контроля за нормативными правовыми актами в первую очередь необходимо перечислить основные вопросы, которые требуют оперативного решения:

* необходимо определить какие судебные органы должны производить контроль и проверку законности НПА;
* полномочия судебных орган в сфере контроля и проверок должны быть строго регламентированы законодательством;
* оценка процесса контроля НПА должен быть закреплен процессуальными нормами.

На наш взгляд все вышеотмеченные функции должны находится в сфере юрисдикции судов общей юрисдикции. Как следует из Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»[[22]](#footnote-22), такие полномочия могут быть установлены лишь Федеральным конституционным законом.

Современная правовая судебная система РФ требует доработок. На пути совершенствования системы, судебного контроля судов общей юрисдикции за нормативными правовыми актами, в первую очередь:

* закрепить прямой контроль НПА за судом общей юрисдикции;
* регламентировать процессы проверки законности НПА;
* установить субъекты имеющие права обращаться в суд с заявлением о проверки законности того или иного НПА;
* определить сроки рассмотрение и срок давности дела по проверки законности НПА;
* внедрить меры конституционно-правовой ответственности федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц за издание НПА, не соответствующих Конституции РФ и федеральным законам.

Все вышеотмеченные меры помогут улучшить процесс контроля НПА федеральных органов исполнительной власти.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В ходе исследования нам удалось выявить, что с момента передачи контроля правомерности НПА на органы судебной власти, подняла правовую систему нашей страны на новый передовой уровень. Судебный контроль за НПА федеральных органов исполнительной власти увеличивает шансы на пути защиты прав граждан и дает возможности защитить страну от произвола и беззакония.

Также необходимо отметить, что контроль в нашей стране свойствен всем ветвям власти. Различия судебного контроля от других систем контролирования заключается в том, что он имеет права контроля над внешними субъектами управления.

Процесс контроля за нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти должен носит всеобъемлющие черты. Он должен быть строго регламентирован законодательством и должен гуманно осуществляться по отношению ко всем социально-ведомственным направлениям управленческой сферы.

Конституционный контроль НПА в РФ производиться всеми уровнями судебной системы.

Считаю целесообразным отметить что, несмотря на то, что в ходе исследования мы пытались осветить широкий круг вопросов, конечно же, нам не удалось, охватить все вопросы, которые требуют внимания от наших законодательных органов.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 12.03.2018)
2. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ г. Москва "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". (в ред. Федеральных законов от 22.10.1999 N 185-ФЗ, от 21.10.2011 N 289-ФЗ). Российская газета. 15.06.1994.
3. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 (ред. от 31.07.2017) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации". Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 12.03.2018)
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. N 19-П "По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации". Режим доступа: http://www.constitution.ru/(Дата обращения 12.03.2018)
5. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2014 г. N 668 "О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти". Российская газета - Федеральный выпуск №6507 (235)
6. Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. N 242 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" и в устав государственного учреждения - издательства "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 января 2012 г. N 133". Российская газета. Федеральный выпуск №7282 (116)
7. Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе / С.К. Загайнова М.: Wolters Kluwer Russia, 2012 – 389 с.
8. Русакович А. Правоведение для всех. Понятно и доступно о государстве, законах, судах и полиции / А.Русакович, М.: Ridero, 2017. – 440 с.
9. Кваша О.В. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и практика их реализации (Проблемы теории и методологии) // О.В.Кваша, Дис. канд. юрид. наук : Ярославль, 2004 - 227 c.
10. Котелевская И.В. Закон и ведомственный акт // И.В.Котелевская, Журнал российского права.2000. -№ 10.-С. 33 -38
11. Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография / С.В.Никитин, М.: Wolters Kluwer Russia, 2010 – 294 с.
12. Техническое регулирование: правовые аспекты: научно-практическое пособие/ отв.ред. Ю. А. Тихомиров, В. Ю. Саламатов. М.: Волтерс Клувер, 2010. – 368 с.
13. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития. Монография / под общ. ред. проф. С.В. Запольского М.: Прометей, 2017. – 563 с.
14. Черников В.В. Публичные начала нормотворческой деятельности федеральных министерств (на этапе обсуждения проектов нормативных правовых актов) // В.В. Черников, Юридическая техника. 2014. N 8. С. 508- 514.
15. Шалагина М.А. Правоведение / М.А. Шалагина, М.: Эксмо, 2008. - 32 с.
1. Макарова O.B. Судебный контроль судов общей юрисдикции за нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Российский судья. М., 2004. № 10. [↑](#footnote-ref-1)
2. Павлушина А. Судебный нормоконтроль: «тихая революция» в гражданском процессе. Российская юстиция, 2002, № 7. [↑](#footnote-ref-2)
3. Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М.: Wolters Kluwer Russia, 2010. [↑](#footnote-ref-3)
4. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.:Проспект, 2014. [↑](#footnote-ref-4)
5. Русакович А. Правоведение для всех. Понятно и доступно о государстве, законах, судах и полиции. М.: Ridero, 2017. С. 124. [↑](#footnote-ref-5)
6. Шалагина М.А. Правоведение. М.: Эксмо, 2008. С. 8. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ г. Москва "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". (в ред. Федеральных законов от 22.10.1999 N 185-ФЗ, от 21.10.2011 N 289-ФЗ). Российская газета. 15.06.1994. [↑](#footnote-ref-7)
8. Черников В.В. Публичные начала нормотворческой деятельности федеральных министерств (на этапе обсуждения проектов нормативных правовых актов). Юридическая техника. 2014. N 8. С. 509. [↑](#footnote-ref-8)
9. Котелевская И.В. Закон и ведомственный акт. Журнал российского права. 2000. № 10.С. 35. [↑](#footnote-ref-9)
10. Кваша О.В. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и практика их реализации (Проблемы теории и методологии) : Дис. канд. юрид. наук : Ярославль, 2004. С.82. [↑](#footnote-ref-10)
11. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития. Монография. Под общ. ред. проф.Запольского С.В. М.: «Прометей», 2017. С. 104. [↑](#footnote-ref-11)
12. Техническое регулирование: правовые аспекты: научно-практическое пособие. отв.ред. Ю. А. Тихомиров, В. Ю. Саламатов. М.: Волтерс Клувер, 2010. С.119 [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. [↑](#footnote-ref-13)
14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-14)
15. Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М.: Wolters Kluwer Russia, 2012. С. 98. [↑](#footnote-ref-15)
16. # Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М.: Wolters Kluwer Russia, 2010. С. 88.

 [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 N 6-П По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-17)
18. Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. N 242 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" и в устав государственного учреждения - издательства "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 января 2012 г. N 133". Российская газета. Федеральный выпуск №7282 (116) [↑](#footnote-ref-18)
19. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2014 г. N 668 "О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти". Российская газета - Федеральный выпуск №6507 (235) [↑](#footnote-ref-19)
20. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 (ред. от 31.07.2017) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации". Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-20)
21. Там же. [↑](#footnote-ref-21)
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. N 19-П "По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации". Режим доступа: http://www.constitution.ru/ [↑](#footnote-ref-22)