**Ю.Г. Арзамасов** - *доктор юридических наук, профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения*

 *Национального исследовательского университета*

*«Высшая школа экономики»*

**Конституционный нормоконтроль за ведомственными**

**нормативными правовыми актами**

Несмотря на то, что в российском законодательстве отсутствует термин «нормоконтроль», а отечественные ученые исследовали его еще не в полной мере[[1]](#footnote-1), эмпирические проблемы нормоконтроля в современной России стоят довольно остро, так как вал принимаемых ведомственных норм, противоречащих российскому законодательству попросту захлестнут Минюст России и органы прокуратуры, которые в современном механизме российского государства являются важными структурными элементами на пути дефектных норм, противоречащих международным стандартам в области прав человека и российскому законодательству.

В этой связи особое значение приобретают и теоретические проблемы конституционного нормоконтроля, который можно классифицировать на внутренний, осуществляемый, как правило, правовыми департаментами и управлениями, так и внешний, который осуществляет контрольные органы и отдельные заинтересованные институты гражданского общества.

При этом, сам термин «конституционный нормоконтроль», конечно, условный, поскольку его аналога мы в тексте самой Конституции Российской Федерации не находим. Тем не менее, часть 1 ст. 15 Конституции гласит, что «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Значение этой нормы трудно переоценить, поскольку она является определенной юридической базой, правовым фундаментом для государственных органов, наделенных функциями нормоконтроля.

Конечно, основные функции конституционного нормоконтроля осуществляют по меткому выражению А.А. Ливеровского и М.В. Петрова «квазисуды», то есть Конституционный Суд Российской Федерации и, соответственно, конституционные и уставные суды субъектов Федерации[[2]](#footnote-2).

Следует заметить, что данная деятельность неоднократно была предметом научных изысканий. В этой связи можно выделить исследование судебного нормоконтроля, которое осуществил А.В. Молотов. В нем он не только исследовал понятие судебного конституционного контроля, но и его видовые особенности, что позволило автору осуществить определенную классификацию. Также, что не мало важно, исследователь подробно рассмотрел полномочия органов судебного конституционного контроля в области абстрактного и конкретного нормоконтроля, остановился он и на исследовании предмета, формы, процедуры и юридических последствиях нормоконтроля Конституционного Суда Российской Федерации[[3]](#footnote-3).

Однако конституционный нормоконтроль не ограничивается деятельностью только Конституционного Суда Российской Федерации. В этой связи, Е.К. Замотаева, также выбрав своим предметом исследования судебный нормоконтроль, в свой диссертации правильно указала, что «судебный нормоконтроль - явление многранное». Помимо этого, она отмечала, что видовое многообразие нормоконтроля «… можно постичь с помощью его классификации по различным основаниям, в том числе таким, как: уровень публично-территориального образования, в границах которого он проводится; принадлежность судебных органов, осуществляющих нормоконтроль, к системе органов государственной власти РФ и субъектов РФ; соотносимость проверяемых норм с определенной отраслью права (законодательства); характер компетенции суда, проводящего контроль; субъект нормотворчества; форма нормативного правового акта; территория действия акта; субъект, выступающий инициатором проверки акта»[[4]](#footnote-4). Также Е.К. Замотаевой была предложила интересная, на наш взгляд, дефиниция нормоконтроля: «Судебный нормоконтроль - это система правоотношений по поводу судебного рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов либо – по поводу проверки соответствия подлежащих применению или примененных (применяемых) правовых норм положениям большей юридической силы при рассмотрении судом какого-либо дела»[[5]](#footnote-5).

Таким образом, мы видим, что современные исследователи стали более широко понимать понятие судебного нормоконтроля не ограничивая его деятельностью только Конституционного Суда Российской Федерации. В этой связи следует заметить, что в не всяких сомнений было бы серьезной ошибкой в исследовании нивелирование нормоконтроля таких органов государственной власти как Верховный Суд Российской Федерации, прокуратура и Министерство юстиции Российской Федерации, что обусловлено, главным образом, современным состоянием ведомственных нормативных правовых актов, которые не всегда являются достойными образцами конституционной законности[[6]](#footnote-6). Например, Прокуратурой Чувашской Республики принесены протесты на отдельные положения ведомственных нормативных правовых актов органов исполнительной власти Чувашской Республики, вступивших в противоречие с федеральным законодательством в связи с принятием Федерального закона от 03.12.2012 № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Больше года тому назад были опротестованы отдельные положения приказа Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики от 27.06.2012 №289 «Об утверждении служебного распорядка Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики». В соответствии с п. 7.3 раздела VII Служебного распорядка, утвержденного соответствующим приказом, гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непредставления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

 Предусмотренная указанным разделом Служебного распорядка норма противоречила нормам действующего законодательства в части, не предусматривающей отнесение к основаниям увольнения гражданских служащих в связи с утратой доверия случаи непредставления ими сведений о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Тем не менее, нередко ведомственные нормативные правовые акты содержат нормы права, возлагающие обязанности как на органы государственной власти, государственных служащих, так и на граждан, что создает определенные проблемы в сфере охраны прав человека и гражданина и других сферах жизни и деятельности людей.

Важной проблемой системы ведомственных нормативных правовых актов является правовая нестабильность, поскольку в отдельные акты внесено большое количество различных изменений и дополнений, порядка 50-60. Естественно, что разобраться в них не под силу даже опытным юристам. В связи с этим Министерством юстиции Российской Федерации и другими федеральными министерствами проводится значительная работа по систематизации (консолидации, кодификации) ведомственных документов нормативного характера. Определенным результатом данной работы явилась отмена федеральными органами исполнительной власти более 500 актов. Между тем, на 28 июня 2013 г. в Министерством юстиции Российской Федерации зарегистрировано 105096 ведомственных нормативных правовых актов[[7]](#footnote-7).

Для справки, 10 лет назад, то есть в 2003 г. в Минюсте было зарегистрировано 60000 ведомственных нормативных правовых актов и эта цифра была практически неизменной на протяжении почти десяти лет. Только МВД России зарегистрировало в Минюсте России более 2000 актов. Так, например, по линии кадрового департамента и кадровой политики действует более 500 актов. Если сравнить эти данные с законами, то на территории России действуют 205142 федеральных законов[[8]](#footnote-8).

Однако Росстат законодательную статистику вообще не осуществляет, что, по нашему мнению, является серьезной ошибкой. Что касается Федерального Собрания, то на современном этапе эта деятельность осуществляется лишь фрагментарно, применительно, как правило, к отдельной сессии. Минюст России на сегодняшний день также четко и полно не указывает на своем официальном сайте, сколько ведомственных нормативных правовых актов не прошли госрегистрацию? Почему это произошло? Сколько актов возвращено на доработку? Сколько нормативных правовых актов было отозвано федеральными министерствами и федеральными службами?

Более того, в современных реалиях существует еще одна проблема, связанная с регистрацией ведомственных нормативных правовых актов. Известно, что не все нормативные правовые акты, нуждающиеся в госрегистрации, направляются федеральными органами исполнительной власти на государственную регистрацию в Минюст России, что естественно наносит удар по установлению режима законности в Российской Федерации.

В свое время Минюст принимал решение проводить два раза в год проверку всех федеральных министерств. Какова же практика?

Следует отметить, что реально на практике проводились как плановые, так и неплановые проверки совместно с прокуратурой, но сейчас Минюст отказался от такой, яко бы «фискальной практики».

Также Минюст редко направляет федеральным министерствам представления об отмене, либо изменении ведомственных нормативных правовых актов, противоречащих законодательству, хотя такие полномочия закреплены подпунктом 11 пункта 8 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

И результат не заставил себя ждать, на сегодняшний день продолжают действовать ведомственные нормативные правовые акты, не соответствующие общепризнанным моральным нормам, современным общественным отношениям (экономическим, финансовым, социальным и т. д.). Остается значительным объем актов, противоречащих правилам, приемам и средствам нормотворческой юридической техники, что приводит к серьезным правотворческим ошибкам, в результате чего нарушается весь процесс правообразования, что не замедлит сказаться на правоприменении, а значит и на всем механизме правового регулирования. Не во всех министерствах осуществлена работа по приведению ведомственных нормативных правовых актов в соответствие с международными стандартами в области прав и свобод человека и гражданина. Встречаются действующие ведомственные нормативные правовые акты, явно противоречащие нормам российского законодательства. Довольно часто в ведомственных нормативных правовых актах отсутствует механизм выполнения того или иного нормативного документа.

Указанные факты говорят об отсутствии должного конституционного нормоконтроля за ведомственными нормативными правовыми актами.

В последнее время все чаще стали говорить о необходимости парламентского контроля за деятельностью исполнительных органов власти. Проведенный анализ показал, что парламентского контроля за ведомственным нормотворчеством и его результатами практически не существует. Но определенные контрольные функции Государственная Дума осуществляет. Это касается, реализации «пакетного принципа нормотворчества», т. е. установленного в Регламенте Государственной Думы порядка предоставления органами, обладающими правом законодательной инициативы, наряду с законопроектами, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, направленных на реализацию представленных в парламент проектов федеральных законов.

Однако на практике «пакетный принцип» реализуется не всегда. Так, например, согласно ст. 18 ФЗ № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», уполномоченный в соответствии с законом орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на имущество, проверяет полномочия лица, обратившегося с заявлением о государственной регистрации права, законность оснований регистрации, иные предусмотренные законом обстоятельства и документы. Однако процедура этой проверки не регламентирована ни одним федеральным министерством и и ни одной федеральной службой.

Что касается президентского и правительственного нормоконтроля за ведомственными нормативными правовыми актами, то на практике они практически не осуществляется, хотя нормативная база для этого имеется. Так, в статье 12 ФКЗ № 2-ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», говорится, что «Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие».

Основными судебными инстанциями, осуществляющими нормоконтроль в России являются Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд. При этом, пальму первенства здесь держит Верховный Суд. Так, например, за последние 10 лет в роли ответчиков выступили 37 действующих и реформированных министерств.

Какова же правовая основа судебного нормоконтроля?

Согласно части второй статьи 27 ГПК РФ Верховный Суд рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций. Несмотря на то, что федеральный законодатель, определяя компетенцию высшего судебного органа страны - Верховного Суда Российской Федерации практически игнорировал правило нормотворческой юридической техники, согласно которому текст нормативного правового акта должен быть написан ясным, четким и понятным языком, без применения двусмысленных терминов, используемое в ГПК РФ неконкретное словосочетание «нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти», мы можем относить к нормативным правовым актам именно федеральных органов исполнительной власти, а также Генеральной прокуратуры, ЦИК, Центрального банка России.

В соответствии со статьей 253 Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая оспариваемый нормативный правовой акт, может принять только два различных решения. Проиллюстрируем это на примере обжалования нормативных правовых актов Минобрнауки России.

Первый вариант решения, если акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Верховный Суд принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления. Так, например, Верховный Суд за последнее десятилетие 14 раз отказал в удовлетворении заявлений, поступивших от граждан России, направленных на обжалование актов Минобрнауки России.

Второй вариант решения, является совершенно полярным первому, оно принимается, когда нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти признается недействующим полностью. Такое решение Верховный Суд Российской Федерации принимал в отношении, где ответчиком было Минобрнауки три раза. Так, например, Российский профессиональный союз учителей, Общероссийский объединенный профсоюз работников здравоохранения, образования, культуры, городского транспорта, энергетики, государственных и муниципальных организаций, сферы обслуживания Объединения профсоюзов России СОЦПРОФ обратились в Верховный Суд Российской Федерации о признании незаконным Приказа Министерства образования РФ от 30.04.2003 № 1955 «Об утверждении перечня минимума необходимых работ (услуг), обеспечиваемых в период проведения забастовок в организациях, филиалах и представительствах системы образования», в результате чего иск был удовлетворён полностью[[9]](#footnote-9).

Кроме этого, Верховный Суд может признать также определенную часть нормативного правового акта недействующей. Проведенный анализ судебных решений показал, что Верховный Суд удовлетворял частично, либо полностью заявления, поступившие главным образом от общественных объединений.

Тем не менее, как показывает анализ судебной практики, говорить о полном совершенстве суда, идеализировать его работу еще рано, поскольку граждане в ходе судебного разбирательства тратят чрезвычайно много душевных сил, времени, средств, чтобы добиться справедливого решения.

Между тем, демократизация нормотворческого процесса не возможна без нормоконтроля институтов гражданского общества.

Здесь целесообразно будет поставить вопрос: осуществлялся ли такой контроль раньше? Можно с уверенностью сказать, да он осуществлялся! Но фрагментарно, когда представители научной общественности входили в экспертные советы министерств. Так, например, научные работники входили в экспертный совет МВД по вопросам нормотворческой работы[[10]](#footnote-10).

Также здесь следует сказать и о независимых экспертах, аккредитованных Минюстом, которые проводят антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов выявляя коррупциогенные факторы. Но прямого контроля институтов гражданского общества за ведомственными нормативных правовых актов не было.

Для этих целей и в связи с реализацией норм Указа Президента от 5 мая 2012 г., 25 августа 2012 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации от № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения». Согласно Постановлению, информация о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения с 15 апреля 2013 г. должна размещаться на официальном сайте regulation.gov.ru (регьюлейшен.гав.ру) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Однако будут ли прислушиваться к мнению институтов гражданского общества федеральные власти? Проблема! Другой вопрос: способны ли рядовые граждане осуществить качественную экспертизу проектов нормативных правовых актов?

Научная оценка нормоконтроля, на сегодняшний день не свидетельствует о его оптимальности, в связи с этим необходимо данные проблемы начинать решать, прежде всего, на законодательном уровне.

Здесь следует заметить, что правовое регулирование реально опоздало на 20 лет, поскольку вместе с Конституцией Российской Федерации следовало бы принять закон «Об источниках права в Российской Федерации» и закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и видовые законы в сфере регламентации различных нормотворческих процессов.

Так, например, в нормах видового ФЗ «О нормотворческой деятельности и нормативных актах федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации» необходимо закрепить не только нормотворческую компетенцию федеральных органов исполнительной власти и формы ведомственных нормативных правовых актов, что реально будет способствовать их унификации, порядок их принятия, но и порядок осуществления контроля за ведомственным нормотворческим процессом и легитимностью (законностью) ведомственных нормативных правовых актов. Отсутствие на сегодняшний день такого закона является пробелом в праве и отрицательно сказывается на правовом регулировании.

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 федеральном органе исполнительной власти, но и подробный перспективный план нормоконтроля с конкретными сроками и исполнителями. В итоге это будет способствовать повышению качества принимаемых нормативных правовых актов в федеральных министерствах, а также скоординированности субъектов, участвующих в ведомственном нормотворческом процессе.

В заключении считаем целесообразным предложить следующую дефиницию. Конституционный нормоконтроль за ведомственными нормативными правовыми актами – это осуществляемая на научной и методологической основе органами государственной власти и институтами гражданского общества юридическая деятельность по выявлению ведомственных норм и актов, противоречащих международным стандартам в области прав и свобод человека и гражданина и российскому законодательству с целью создания эффективной системы нормативных правовых актов.

1. Примерами могут служить следующие работы: Замотаева Е.К. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционных-правовых споров в Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. – М., 2005; Гук П. А. Судебная практика как форма судебного нормотворчества в правовой системе России: общетеоретический анализ: Дис. … докт. юрид. наук. – М., 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ливеровский А. А., Петров М. В. Органы конституционного нормоконтроля как "квазисуды" // Журнал конституционного правосудия. -2010. № 3.- С. 23 - 27 [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Молотов А.В.: Абстрактный и конкретный судебный конституционный нормоконтроль в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Дис. … канд. юрид. – Тюмень, 2003. [↑](#footnote-ref-3)
4. Замотаева Е.К. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционных-правовых споров в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 7-8. [↑](#footnote-ref-4)
5. Замотаева Е.К. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционных-правовых споров в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 11-12. [↑](#footnote-ref-5)
6. При этом в понимании законности мы придерживаемся мнения профессора В.В. Лазарева, который в свое время предложил научной общественности понимать законность, как «совокупность многообразных, но одноплановых требований, связанных с отношением к законам и проведению их в жизнь: требования точно и неуклонно соблюдать законы всеми, к кому они адресованы; требования соблюдать иерархию законов и иных нормативных актов…». // Лазарев В.В. Избранные труды. Т. I. Закон. Законность. Применение закона. М., 2010. С. 625. [↑](#footnote-ref-6)
7. На сегодняшний день государственной регистрацией ведомственных нормативных правовых актов в Министерстве юстиции Российской Федерации занимается Департамент регистрации ведомственных нормативных правовых актов. При этом, деятельность указанного структурного подразделения Минюста России регламентируется Положением о Департаменте регистрации ведомственных нормативных правовых актов, утвержденным приказом Минюста России от 18.02.2010 № 38. Согласно данному документу, «основными задачами Департамента являются:

- участие в пределах компетенции Департамента в разработке общей стратегии государственной политики в сфере деятельности Минюста России;

- обеспечение в пределах компетенции Департамента единства правового пространства Российской Федерации;

- обеспечение соблюдения законности при принятии нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и иными органами в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

- обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина», подробно см.: // <http://www.minjust.ru/structure/central/govreg/> . [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: zakon.scli.ru/ru/legal\_texts/index.php. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: www.supcourt.ru/stor\_text.php?id=6111437. [↑](#footnote-ref-9)
10. Приказом МВД России от 6 июля 2010 г. № 484 в состав Экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы были включены: референт аппарата Совета Безопасности Российской Федерации Гребёнкин Александр Николаевич; заведующий кафедрой административного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина Попов Лев Леонидович; заведующий кафедрой теории государства и права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина Радько Тимофей Николаевич.

 На практике Экспертный совет делает анализ в основном законопроектов, которые направлены на регулирование деятельности органов внутренних дел. Выступление участников Совета записываются на магнитофон, с дальнейшей расшифровкой и компьютерным набором. Основной целью Экспертного совета является повышение эффективности осуществляемых МВД России мер по совершенствованию правового обеспечения деятельности органов внутренних дел. Как правило, решения Экспертного совета носят рекомендательный характер. Однако в особых случаях по вопросу, рассмотренному Советом, может быть принят приказ или другой нормативный правовой акт МВД России.

 За время деятельности Экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы была осуществлена правовая экспертиза более сотни федеральных нормативных правовых актов, обладающих различной юридической силой, начиная от федеральных законов и заканчивая ведомственными инструкциями и другими ведомственными нормативными правовыми актами. Подробно о правовой основе и деятельности Экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы см.: Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. – М., 2013. С. 155-156. [↑](#footnote-ref-10)