

*Е.К. Замотаева,
к.ю.н., доцент кафедры конституционного
и муниципального права НИУ–ВШЭ*

Законность подзаконного нормотворчества: проблемы и решения¹

Статья посвящена исследованию современного состояния законности в сфере подзаконного нормотворчества органов исполнительной власти. Делается попытка систематизированного изложения таких аспектов проблемы, как виды и причины нарушений законности, способы их предупреждения и устранения (с учетом зарубежного опыта). В комплексном виде даются рекомендации и предложения по совершенствованию нормотворческой деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации

Ключевые слова: законность, нарушения законности, нормативный правовой акт, подзаконное нормотворчество, орган исполнительной власти, противоречия (коллизии).

Один из главных конституционных принципов функционирования государственного аппарата и его структурных элементов – **законность**. Особенно велико значение данного принципа для органов исполнительной власти, поскольку они по своей природе предназначены для осуществления деятельности по исполнению законов. Важнейшее ее направление – издание подзаконных нормативных правовых актов, т.е. актов, принимаемых *на основе и во исполнение закона*. Подзаконное нормотворчество нацелено на точную, своевременную и неукоснительную реализацию законоположений в качестве необходимого условия их применения. Таким образом, в нем сочетаются черты правотворчества и правоприменения.

Роль принципа законности возрастает в периоды реформ и социальных преобразований, поскольку эффективное осуществление

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

предпринимаемых законодателем мер требует создания адекватного исполнительно-распорядительного механизма, важнейшим элементом которого является нормотворческая деятельность органов исполнительной власти. Наметившаяся за последние годы тенденция повышения законотворческой активности законодательных органов власти усложняет работу данного механизма. Обостряется проблема обеспечения законности актов подзаконного нормотворчества.

Виды нарушений законности в нормативных правовых актах органов исполнительной власти. Известно, что в иерархии нормативных правовых актов акт меньшей юридической силы не должен противоречить акту большей юридической силы. Несмотря на это, одно из наиболее распространенных видов нарушений законности заключается в *противоречии* подзаконных нормативных правовых актов законам. Такие противоречия выражаются, например, в установлении актами подзаконного нормотворчества требований о предоставлении не предусмотренных законом «лишних» документов и согласований; в несоответствии норм технических регламентов, утверждаемых постановлениями Правительства Российской Федерации, нормам законодательства. Примером последнего может служить несогласованность норм специального технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609, с положениями иных отраслей законодательства, обеспечивающих его реализацию. Речь, в частности, идет о проблемах с подтверждением соответствия автомобильной техники, ввозимой на таможенную территорию России, установленным в указанном регламенте требованиям¹.

Анализ состояния федерального и регионального законодательства, правотворческой деятельности Российской Федерации и ее субъектов показывает, что качество принимаемых нормативных правовых актов не всегда находится на должном уровне. Об этом свидетельствует практика издания *актов, ущемляющих конституционные права граждан, допускающих вторжение субъектов Федерации в сферу полномочий федерального центра и в компетенцию муниципалитетов*. О низком качестве региональных актов свидетельствует частота их оспаривания и отмены.

¹ См.: Лукьянова В.Ю., Калмыкова А.В. Опыт и правовые проблемы технического регулирования // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 166.

В подзаконном нормотворчестве встречаются и такие нарушения, как *отсутствие правовых оснований издания акта; принятие акта во исполнение отмененного федерального закона; неправильный выбор федерального закона в процессе применения акта; нарушение компетенции органа; несоответствие содержания акта объему полномочий принявшего его субъекта; неправильное использование понятий и терминов; превышение допустимой степени самостоятельности конкретизирующих и дополнительных норм; нарушение порядка подготовки и принятия акта; принятие акта не в соответствии с точным предписанием закона или вопреки смыслу его общих положений; произвольный выбор формы акта; введение административных барьеров*¹.

Поскольку нормативные правовые акты находятся в иерархической взаимозависимости, то различные виды нарушений законности, «перекочевывая» из одних актов в другие, образуют своеобразные причинно-следственные связи.

Причины нарушений законности в нормативных правовых актах органов исполнительной власти условно можно разделить на субъективные и объективные.

К субъективным причинам относятся: поспешность в рассмотрении и принятии актов, нарушение технологии правотворческого процесса, некомпетентность и низкий уровень правовой культуры отдельных разработчиков.

В числе объективных причин противоречий между законами и подзаконными актами прежде всего следует назвать несовершенство нормативно-правовой базы (пробелы, коллизионные нормы и т.д.), особенно по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. На качестве принимаемых актов отражаются такие факторы, как отсутствие единства терминологии, нарушающее согласованность системы правовых актов; неоправданная поспешность подготовки проектов важнейших правовых решений; несоблюдение выработанных практикой правотворчества правил законодательной техники². В юридической литературе отмечается, что несогласованное использование терминов, обозначающих одно и то

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Механизм преодоления противоречий между федеральными законами и законами субъектов Федерации // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 2003. – С. 208; Законность в Российской Федерации. – М., 2008. – С. 227, 231.

² См.: Комаров С.А., Козлова Н.В. Оптимизация федерального и регионального законодательства: постановка проблемы и возможные пути решения // Государство, право,

же понятие в нормативных актах различных отраслей права, представляет собой серьезную проблему межотраслевого взаимодействия¹.

Объективной причиной коллизий федерального и регионального подзаконного нормотворчества выступает интенсивное изменение федерального законодательства, для которого характерно значительное число коллизионных норм по одному и тому же предмету регулирования в различных отраслях законодательства. Речь идет о нарушении параллели системности нормативных актов на федеральном уровне, что ведет к нарушению системных связей между законами и подзаконными актами². Отметим, что важно избегать пересечения предметов регулирования не только законов, но также законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

К объективным причинам противоречий в связке «закон – подзаконный нормативный акт» относятся также: недостаточно четкая регламентация правил законодательной техники и современного русского языка; неполное регулирование различных сторон правотворчества, в частности порядка подготовки и оформления проектов нормативных правовых актов; отсутствие определения понятия и видов нормативных правовых актов, полномочий правотворческих органов.

Появлению коллизий в нормотворчестве субъектов Российской Федерации способствуют дефекты регионального законодательства, а также длительность приведения нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. Среди недостатков законодательного регулирования – наличие декларативных норм, законотворческие ошибки, недостаточная правотворческая активность отдельных субъектов, медленное формирование регионального законодательства как упорядоченной системы³.

управление – 2007: Материалы VII Всероссийской науч.-практ. конф. Ч. I и II / Отв. ред. С.И. Некрасов. – М., 2007. – С. 28.

¹ Канаев С.А. Проблемы повышения качества юридического смыслового содержания нормативно-правовых актов // Проблемы теории современного русского права: Сб. науч. тр. Серия: Право. Вып. III / Под ред. Н.В. Щербаковой. – М.–Ярославль, 2006. – С. 192.

² См.: Котова Н.С. Единство правового пространства – основа формирования России как правового государства // Вестник Российской правовой академии. 2004. № 3. С. 7; Комаров С.А., Козлова Н.В. Указ соч.

³ См.: Зенков В.Н., Шкатулла В.И. Законодательство в сфере образования // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 2003. – С. 751.

Отсюда – бессистемность правового регулирования, выражающаяся, в частности, в том, что принимаемые в субъектах Федерации целевые программы утверждаются различными нормативными правовыми актами. Программы социально-экономического развития субъектов РФ утверждаются законами, а долгосрочные целевые программы по отдельным отраслям экономики и социальной сферы – постановлениями законодательных (представительных) органов государственной власти. Очевидно, что такая ситуация не способствует стабильности правового регулирования, приводит к подмене законодательных положений нормами временного характера, в результате чего снижается эффективность правового регулирования¹. Бессистемность проявляется также в том, что «слабо выражается доминанта воздействия закона на подзаконные акты. Поток последних нередко формируется как бы сам по себе без строгой «привязки» их к нормам закона»². Задерживаются принятие или изменение, отмена подзаконных актов после вступления в силу нового закона, почти нет программ их реализации и действий. Произвольно изменяется содержание законодательных норм.

Кроме того, причины нарушений обусловлены пробелами в правовом регулировании на федеральном уровне, наличием устаревших федеральных нормативных актов, которые позволяют органам власти субъектов Федерации самостоятельно регулировать те или иные отношения. Не всегда четко разграничены полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, что порождает неопределенность границ возможного правотворчества субъектов РФ. На состояние законности существенным образом влияют экономические проблемы регионов³.

Способы предупреждения и устранения нарушений законности в нормативных правовых актах органов исполнительной власти с известной долей условности можно разделить на **законодательные, формально-юридические и организационно-правовые.**

Первые из перечисленных средств предупреждения и устранения коллизий зафиксированы в действующем законодательстве⁴. Особое

¹ Собынин С.С. Тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации в социально-экономической сфере // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 45.

² Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 32.

³ См.: Законность в Российской Федерации. – М., 2008. – С. 228.

⁴ Подробнее см. там же. С. 233–234.

место принадлежит *конституционным* механизмам, закрепленным в основополагающих законодательных актах – Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ.

В Конституции Российской Федерации предусматриваются:

- положения о высшей юридической силе и прямом действии Конституции РФ; о том, что законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ;
- обязанность органов исполнительной власти и должностных лиц соблюдать Конституцию РФ и законы;
- обязанность субъектов РФ принимать нормативные правовые акты в соответствии с федеральными законами, изданными по предметам ведения РФ и совместного ведения;
- приоритет нормативного правового акта, изданного по предмету ведения субъекта РФ, перед федеральным законом;
- полномочие Президента РФ приостанавливать акты органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам до решения этого вопроса соответствующим судом;
- право Президента РФ отменять постановления Правительства РФ, противоречащие Конституции, федеральным законам и указам главы государства;
- осуществление Правительством РФ мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан;
- полномочия Конституционного Суда РФ по проверке конституционности нормативных правовых актов Правительства РФ, высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации;
- разрешение Конституционным Судом РФ споров о компетенции, связанных с подтверждением полномочий по изданию актов или совершению действий правового характера либо с их отрицанием;
- судебный контроль за конституционностью и законностью подзаконных нормативных правовых актов;
- полномочия прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов органами исполнительной власти.

Согласно п. 2 раздела второго Конституции РФ законы и иные правовые акты, действовавшие на территории Российской Федера-

ции до вступления в силу Конституции РФ, применяются в части, не противоречащей ей. Данная норма служит гарантией конституционности применения актов исполнительных органов власти.

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации также устанавливаются механизмы обеспечения законности в сфере подзаконного нормотворчества. Некоторые из них аналогичны федеральным. Например, рассмотрение конституционными (уставными) судами дел о соответствии нормативных правовых актов конституции (устава) субъекта РФ; отмена главой субъекта Федерации актов органов исполнительной власти субъекта РФ в случае их противоречия актам большей юридической силы; правило о неприменении актов, действовавших на территории субъекта Федерации до вступления в силу конституции или устава субъекта РФ и противоречащих им.

Вместе с тем имеются положения, отличающиеся от предусмотренных федеральной Конституцией. К ним относятся: обязанность высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации обеспечивать исполнение Конституции РФ, законов и иных нормативных правовых актов Федерации и ее субъекта; обращение законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ к высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа), а также в органы исполнительной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений в их правовые акты либо об отмене актов указанных органов и лиц; запрет органам государственной власти субъекта РФ принимать нормативные правовые акты по вопросам, не относящимся к их ведению; возможность установления законом субъекта Федерации административной ответственности за нарушение конституции (устава) и иных нормативных правовых актов субъекта РФ; дача Конституционным Судом заключения о соответствии конституции республики нормативных актов главы республики в связи с выражением ему недоверия; приведение региональных правовых актов «опережающего регулирования» в соответствие с федеральным законодательством; обсуждение населением субъекта РФ законопроектов и иных нормативных правовых актов; право главы субъекта Федерации вносить на рассмотрение законодательного органа не только проекты законов, но и иных нормативных правовых актов субъекта; обязанность региональных органов власти осуществлять государственную защиту Конституции РФ и федеральных законов, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации и др.

Эффективным способом устранения коллизий между законами и подзаконными нормативными правовыми актами служат процедуры судебного нормоконтроля¹. В то же время следует иметь в виду, что на сегодняшний день возможности граждан и их объединений по судебному оспариванию нормативных правовых актов ограничены. В частности, это относится к актам органов исполнительной власти и должностных лиц, не затрагивающим напрямую права и свободы граждан, но могущим повлиять на их реализацию. Суд вряд ли примет к рассмотрению заявление гражданина или организации о проверке законности Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30², поскольку данный документ устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов. Вместе с тем некоторые положения Типового регламента в процессе их применения могут непосредственно затрагивать права и свободы граждан и организаций. Так, в п. 1.3 закреплено, что федеральный орган исполнительной власти самостоятелен в осуществлении своих полномочий, установленных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства, однако ничего не сказано о пределах такой самостоятельности. В данной связи отметим, что Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ не ставит возможность судебного оспаривания правовых актов прокурором в порядке общего надзора в зависимость от нарушения ими прав и свобод граждан, что подтверждается и судебной практикой⁴.

Важно подчеркнуть, что не только суду, но и любому другому правоприменительному органу или должностному лицу в случае обнаружения противоречий в системе правового регулирования надлежит руководствоваться правилами, выработанными юридической

¹ Подробнее см.: *Замотаева Е.К.* Процедуры судебного оспаривания нормативных правовых актов органов исполнительной власти и должностных лиц в Российской Федерации // *Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности*. Вып. 1 / Отв. ред. Е.К. Глушко, М.А. Краснов. – М.: ТЕИС, 2006. – С. 121–139.

² *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 4. Ст. 305. Здесь и далее нормативные правовые акты приводятся по состоянию на 30 сентября 2014 г.

³ *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁴ См.: *Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»* // *Российская газета*. 2007. 8 дек.

доктриной, а также содержащимися в ст. 76 Конституции РФ. Речь идет об общеизвестных приоритетах: нормы, обладающей большей юридической силой, перед нормой меньшей юридической силы; специальной нормы перед общей; нормы, принятой позднее; федерального закона, принятого по предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения РФ и субъектов РФ, перед нормативным правовым актом субъекта Федерации; нормативного правового акта субъекта РФ, изданного в пределах его ведения, перед федеральным законом.

В зарубежной практике разрешения коллизий между нормативными правовыми актами судебным процедурам отводится особая роль в силу их надежности, эффективности и универсальности.

Судебная проверка актов подзаконного нормотворчества проводится в форме конституционного и административного судопроизводства. Для осуществления данной функции создаются конституционные суды (трибуналы), административные суды (трибуналы), обычные суды (если указанные виды судопроизводства организационно не выделены из общей системы правосудия). В Республике Беларусь, например, функционируют специальные хозяйственные суды, уполномоченные контролировать законность ведомственных нормативных правовых актов¹.

Правом оценки конституционности актов органов исполнительной власти наделены конституционные суды Австрии, Азербайджана, Албании, Армении, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Грузии, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Македонии, Молдовы, Польши, Португалии, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Украины, ФРГ, Хорватии, Черногории, Чехии; Государственный Суд Эстонии.

Интересно отметить, что Конституционный Суд Республики Беларусь, проверяя конституционность оспариваемого нормативного правового акта, может в своем решении (заключении) указать на неконституционность и другого акта, обладающего большей юридической силой по сравнению с актом, о проверке которого поступило предложение². Таким образом, практикуется многоступенчатый механизм судебного конституционного контроля. Для сравнения: Кон-

¹ См.: Василевич Г.А. Конституционный суд Республики Беларусь на защите прав и свобод человека и гражданина // Конституционное правосудие. Вып. 1(3) 1999. С. 35.

² См.: Василевич Г. Конституционный Суд Республики Беларусь и его роль в становлении демократического, социального, правового государства // <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.14-1.15/belarus.htm> (дата обращения – 30 сентября 2014 г.).

ституционный Суд РФ при рассмотрении дела о конституционности какого-либо акта не вправе выйти за пределы предмета обращения и проверить иные акты или их отдельные положения на соответствие Конституции РФ.

В государствах, где специализированные органы конституционной юстиции отсутствуют, контроль за соответствием Основному закону подзаконных нормативных правовых актов осуществляют суды общей юрисдикции в процессе рассмотрения подведомственных им дел. Такими полномочиями обладают, например, верховные суды США, Израиля, Кипра, Японии, Союзный Суд Швейцарской Конфедерации.

Важно иметь в виду, что если в конституции закреплены исключительные полномочия конституционного суда по проверке конституционности нормативных правовых актов (как, например, на Украине), включая их законность¹, то это означает недопустимость таких действий со стороны судов и иных органов.

Конституционные суды, контролируя законность ведомственного нормотворчества, не только способствуют восстановлению конституционной законности, но и, провозглашая «взаимную ответственность граждан и государства», защищают интересы граждан в спорах с органами публичной власти. Так, на основании Заключения Конституционного Суда Республики Беларусь от 16 марта 2000 г. был признан неконституционным и не имеющим юридической силы с момента принятия нормативный правовой акт Государственного налогового комитета, касающийся налога на добавленную стоимость. Примечательно, что в целях реализации решения Суда комитетом была разработана схема возврата налогоплательщикам излишне уплаченных сумм². Не соответствующей Конституции, Гражданскому кодексу, другим законодательным актам Республики Беларусь и не имеющей юридической силы со дня принятия заключения Конститу-

¹ Конституционный Суд Республики Беларусь вправе не только проверять собственно конституционность, но и законность нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Так, в Решении от 13 ноября 2001 г. «О минимальных компенсациях за ухудшение правового положения работников» Суд подтвердил соответствие п. 2 постановления Совета Министров от 6 января 2000 г. № 19 «О внесении изменений в некоторые постановления правительства Республики Беларусь» не только Конституции, но и Декрету Президента РБ от 26 июля 1999 г. № 29. См.: Обзор решений Конституционного Суда Республики Беларусь за период сентябрь–ноябрь 2001 г. // Конституционное правосудие. Вып. 2(16) 2002. С. 75.

² См.: *Василевич Г.* Конституционный Суд Республики Беларусь и его роль в становлении демократического, социального, правового государства // Там же.

ционного Суда была провозглашена Инструкция о порядке формирования ставок арендной платы юридическими лицами негосударственной формы собственности при сдаче в аренду нежилых зданий (помещений), утвержденная постановлением Министерства экономики от 29 мая 2001 г. № 96¹.

Тенденцией развития системы конституционного правосудия на современном этапе, по словам Г. Арутюняна, является то, «чтобы все акты и действия конституционных институтов стали объектом конституционного контроля... Изучение генезиса, диалектики развития и современного состояния конституционного правосудия в мировой практике приводит к общему заключению, что... двадцать первый век станет веком всестороннего проявления внутренних возможностей всей системы конституционного контроля»².

В целях обеспечения законности подзаконных нормативных правовых актов создается система специализированных органов административной юстиции – административных судов (трибуналов) – во главе с соответствующими высшими органами (Федеральный административный суд Германии, государственные советы Италии, Франции и т.д.).

Административная юстиция представляет собой систему судебных органов, контролирующую соблюдение законности в сфере государственного управления путем решения в административном процессуальном порядке публично-правовых споров, которые возникают в связи с обращениями физических или юридических лиц относительно обжалования решений, действий или бездействия органов государственного управления, органов местного самоуправления или их должностных лиц. Административная юстиция характерна для развитых, стабильных и современных правовых систем с высоким уровнем правовой культуры граждан³.

На сегодняшний день сложились две основные модели административной юстиции:

¹ См.: Обзор решений Конституционного Суда Республики Беларусь за первый квартал 2002 г. // Конституционное правосудие. Вып. 2(16) 2002. С. 81–82.

² Арутюнян Г. Перспективы совершенствования системы конституционного правосудия: функциональные и институциональные проблемы // Конституционное правосудие. Вып. 4(14) 2001–1(15) 2002. С. 53.

³ Стефанюк В. Административная юстиция как один из институтов защиты прав человека // Конституционное правосудие. Вып. 3(9) 2000. С. 15.

- *континентальная*, предполагающая наличие системы специализированных судов, отделенных от судов общей юрисдикции (Австрия, Италия, Польша, Франция, ФРГ);
- *англо-американская*, для которой характерны отсутствие специализированных судебных органов и довольно широкая компетенция судов общей юрисдикции по рассмотрению административных споров (Великобритания, США, Израиль).

Применительно ко второй модели следует отметить, что в английском и американском праве под административной юстицией принято понимать систему квазисудебных органов – административных судов (трибуналов)¹, отличных от судов общего права и существующих наряду с ними. Организационно данные органы, как правило, составляют часть исполнительных органов государства, и их деятельность по своему характеру относится к административной юрисдикции, а не к правосудию. Собственно же к органам административной юстиции относятся только независимые от администрации суды общего права, которые, руководствуясь общими процессуальными правилами, разрешают конфликты между гражданами и органами государственного управления².

Основное преимущество первой модели заключается в ее профессионализме, тогда как вторая наделяет общие суды значительными полномочиями по разрешению административных споров с участием граждан.

В юридической литературе отмечается, что общая тенденция развития квазисудебных органов англо-американской системы права состоит в постепенном отделении их от активной администрации и превращении в специализированные органы правосудия по административным делам³. Очевидно, данный процесс сопряжен с более четким проведением в жизнь принципа разделения властей и усилением в государствах с англо-саксонской правовой системой элементов, традиционных для стран континентальной системы права.

Вопрос учреждения административных судов еще не так давно стоял на повестке дня и в России. В 2000 г. Государственной Думой был принят в первом чтении проект федерального конституционно-

¹ См., напр.: Соколов И.А. Пределы полномочий административного суда в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии // Юридический мир. 2008. № 10. С. 77–78.

² Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. – СПб., 2004. – С. 52–53.

³ См.: Там же. С. 58.

го закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Разрабатывалась и процессуальная основа их организации и деятельности – Кодекс административного судопроизводства. Однако на сегодняшний день работа в данном направлении приостановлена. Важно отметить, что вопрос создания административных судов неоднозначен и должен решаться применительно к условиям каждой страны. Если, скажем, на Украине велись научные дискуссии и широко обсуждались проблемы, связанные с внедрением этих органов в судебную систему¹, то в Беларуси указывалось на нецелесообразность создания системы административной юстиции, поскольку для разрешения споров «по поводу действия нормативных актов министерств и иных... органов» в соответствии с законодательством республики достаточно обратиться в Конституционный Суд².

Формально-юридические способы предупреждения и устранения коллизий между законами и подзаконными нормативными правовыми актами связаны с рядом мер, которые необходимо предпринять в сфере формального права. В отечественной юридической литературе указывается на актуальность следующих действий:

- наделение Министерства юстиции РФ и его территориальных органов правом законодательной инициативы, а также правом оспаривания в суде незаконных нормативных правовых актов;
- принятие федерального закона о нормативных правовых актах³ – в целях упорядочивания системы действующих в России нормативных актов, создания научно обоснованных стандартов, определяющих содержание и форму правового акта, обеспечения законности в процессе принятия правотворческих решений и, как следствие, предупреждения издания «бракованных» актов⁴;
- внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающихся: обязательности рассмотрения органами госу-

¹ См.: Стефанюк В. Указ. соч. С. 16–26.

² Василевич Г. Конституционный Суд Республики Беларусь и его роль в становлении демократического, социального, правового государства // Там же.

³ В некоторых странах СНГ (Казахстан, Таджикистан, Молдова, Беларусь, Азербайджан) такие законы приняты и действуют.

⁴ Котова Н.С. Указ. соч. С. 8.

дарственной власти субъектов РФ экспертных заключений территориальных органов юстиции в установленные сроки; права оспаривания региональными органами юстиции неконституционных и незаконных правовых актов органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; обеспечения соответствия указанных актов не только федеральному законодательству, но и правилам юридической техники;

- придание методическим рекомендациям по подготовке законопроектов¹ статуса общеобязательных правил – правовых норм, содержащих унифицированные требования к законопроектам, четкий механизм их реализации и предусматривающих юридическую ответственность за их нарушение. Это послужит средством предупреждения принятия декларативных, «неработающих» законов, несовершенных с точки зрения законодательной техники и выражающих волю заинтересованных в них небольших групп людей², а также издаваемых на их основе подзаконных актов;
- разработка правил подготовки и принятия подзаконных актов³, системы критериев оценки их соответствия Конституции РФ⁴ и законам⁵;
- разработка программ реализации положений законов и подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых на основе и во исполнение новых законодательных норм⁶. Необ-

¹ См.: Письмо Министерства юстиции РФ от 23 февраля 2000 г. № 1187-ЭР «О Рекомендациях по подготовке и оформлению проектов федеральных законов» (подготовлены Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) // Документ не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

² Ильин А.В. Оптимизация правотворческого процесса в современной России // Государство, право, управление – 2007: Материалы VII Всероссийской науч.-практ. конф. Ч. I и II / Отв. ред. С.И. Некрасов. – М., 2007. – С. 190.

³ См.: Нормография: теория и методология нормотворчества: Учеб.-метод. пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. – М., 2007. – С. 302–314.

⁴ Правовой наукой выработаны критерии соответствия Конституции РФ законов, которые целесообразно распространить и на оценку конституционности подзаконных нормативных правовых актов. См.: Тихомиров Ю.А. Механизм преодоления противоречий между федеральными законами и законами субъектов Федерации // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 2003. – С. 207.

⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Критерии законности правовых актов // Право и экономика. 1997. № 19. С. 3–6.

⁶ Примером может служить механизм реализации ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» о государственной программе

ходимо сделать правилом своевременную подготовку и принятие пакета актов во исполнение закона¹;

- минимизация практики принятия нормативных правовых актов, содержащих отсылочные нормы;
- установление в федеральном законе ответственности за издание всеми органами власти и должностными лицами нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам. Отметим, что во многих зарубежных странах законодательно устанавливаются механизмы ответственности субъектов, осуществляющих публично-властные полномочия, в случае принятия нормативных актов, не соответствующих конституции. Причем этот механизм может действовать даже в случае, если спорный закон или иной нормативный акт не рассматривались в порядке конституционного судопроизводства²;
- предоставление конституционным (уставным) судам субъектов РФ полномочий по осуществлению предварительного контроля соответствия законов и иных региональных нормативных правовых актов конституции (уставу) субъекта Федерации;
- систематизация законодательства.

К перечисленному можно добавить и такую меру, как установление единой формы акта об утверждении одностипных правовых документов. В этих целях можно было бы закрепить в п. «г» ч. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» правило о том, что законом субъекта Российской Федерации утверждаются не только программы социально-экономического развития, но и иные программные документы, имеющие признаки программы социально-экономического развития, например, долгосрочные целевые программы.

развития сельского хозяйства. Такая программа на 2008–2012 гг. была разработана Минсельхозом России и утверждена постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446. После этого Минсельхоз разработал систему мер по реализации программы. См.: Законность в Российской Федерации. – М., 2008. – С. 227.

¹ Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 33.

² Клишас А.А. Конституционная юстиция в зарубежных странах / Отв. ред. В.В. Еремян. – М., 2004. – С. 61.

Организационно-правовые средства предупреждения и устранения нарушений законности в нормативных правовых актах органов исполнительной власти связаны с проведением организационных мероприятий, способствующих минимизации коллизий в сфере подзаконного нормотворчества. К ним относятся:

- государственная регистрация нормативных правовых актов¹;
- правовой мониторинг (законодательства и правоприменительной практики), включая прогнозирование законодательства;
- правовая экспертиза законопроектов, нормативных актов органов исполнительной власти и их проектов в системе органов прокуратуры и юстиции². Важное значение имеет антикоррупционная экспертиза, правовую основу которой составляет Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³;
- ведение Министерством юстиции РФ федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации⁴.

Несмотря на то что многие из приведенных в настоящей статье рекомендаций и предложений уже высказывались в юридической литературе, почти все они до сих пор не реализованы либо реализованы не полностью. Это побуждает вновь и вновь обращаться к проблеме законности подзаконного нормотворчества и поиску путей ее решения.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; Разъяснения об их применении, утвержденные приказом Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 // Российская газета. 2007. 24 мая.

² По некоторым оценкам, эффективность участия территориальных органов Минюста РФ на стадии разработки проектов актов субъектов РФ определяется тем, что данная деятельность позволяет примерно на 10% уменьшить количество принимаемых незаконных актов.

³ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ См.: Положение «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; *Замятин А.Е.* Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, его место в деятельности по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации // Мир юстиции. 2003. № 7–8. С. 35–37.

Библиография

1. *Арутюнян Г.* Перспективы совершенствования системы конституционного правосудия: функциональные и институциональные проблемы // Конституционное правосудие. Вып. 4(14) 2001–1(15) 2002. С. 53–55.
2. *Василевич Г.А.* Конституционный суд Республики Беларусь на защите прав и свобод человека и гражданина // Конституционное правосудие. Вып. 1(3) 1999. С. 33–37.
3. *Василевич Г.* Конституционный Суд Республики Беларусь и его роль в становлении демократического, социального, правового государства // <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.14-1.15/belarus.htm> (дата обращения – 30 сентября 2014 г.).
4. Законность в Российской Федерации. – М., 2008. – 624 с.
5. *Замотаева Е.К.* Процедуры судебного оспаривания нормативных правовых актов органов исполнительной власти и должностных лиц в Российской Федерации // Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности. Вып. 1 / Отв. ред. Е.К. Глушко, М.А. Краснов. – М.: ТЕИС, 2006. – С. 121–139.
6. *Замятин А.Е.* Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, его место в деятельности по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации // Мир юстиции. 2003. № 7–8. С. 35–37.
7. *Зенков В.Н., Шкатулла В.И.* Законодательство в сфере образования / Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 2003. – С. 741–759.
8. *Ильин А.В.* Оптимизация правотворческого процесса в современной России // Государство, право, управление – 2007: Материалы VII Всероссийской науч.-практ. конф. Ч. I и II / Отв. ред. С.И. Некрасов. – М., 2007. – С. 185–192.
9. *Канаев С.А.* Проблемы повышения качества юридического смыслового содержания нормативно-правовых актов // Проблемы теории современного российского права: Сб. науч. тр. Серия: Право. Вып. III / Под ред. Н.В. Щербаковой. – М.–Ярославль, 2006. – С. 190–196.
10. *Клишас А.А.* Конституционная юстиция в зарубежных странах / Отв. ред. В.В. Еремян. – М., 2004. – 288 с.
11. *Комаров С.А., Козлова Н.В.* Оптимизация федерального и регионального законотворчества: постановка проблемы и возможные пути решения // Государство, право, управление – 2007: Материалы VII Всероссийской науч.-практ. конф. Ч. I и II / Отв. ред. С.И. Некрасов. – М., 2007. – С. 26–32.

12. *Котова Н.С.* Единство правового пространства – основа формирования России как правового государства // Вестник Российской правовой академии. 2004. № 3. С. 6–10.
13. *Лукьянова В.Ю., Калмыкова А.В.* Опыт и правовые проблемы технического регулирования // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 164–173.
14. *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. – СПб., 2004. – 332 с.
15. Нормография: теория и методология нормотворчества: Учеб.-метод. пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. – М., 2007. – 560 с.
16. *Собянин С.С.* Тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации в социально-экономической сфере // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 36–45.
17. *Соколов И.А.* Пределы полномочий административного суда в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии // Юридический мир. 2008. № 10. С. 77–78.
18. *Стефанюк В.* Административная юстиция как один из институтов защиты прав человека // Конституционное правосудие. Вып. 3(9) 2000. С. 15–26.
19. *Тихомиров Ю.А.* Критерии законности правовых актов // Право и экономика. 1997. № 19. С. 3–6.
20. *Тихомиров Ю.А.* Механизм преодоления противоречий между федеральными законами и законами субъектов Федерации // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М., 2003. – С. 201–223.
21. *Тихомиров Ю.А.* Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 27–36.