**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение

1. Сущность и значение административного нормотворчества

1.1 Сущность понятия «административное нормотворчество»

1.2 Принципы административного нормотворчества

1.3 Место нормотворчества в системе административного права

2. Анализ особенностей административного нормотворчества в свете современных административных преобразований

2.1 Особенности современного административного нормотворчества

2.2 Анализ состояния административного нормотворчества

3. Проблемы и перспективы развития административного нормотворчества

Заключение

Список использованной литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

В последние годы многоплановая проблема административного нормотворчества в различных ее аспектах стала предметом многих научно-теоретических исследований, в том числе связанных и с вопросами ведомственного нормотворчества.

Однако, в условиях интенсивного формирования в России правовой государственности и идущими в этой связи процессами, проблема исследования особенностей административного нормотворчества приобретает новый характер и звучание.

Актуальность темы данной работы предопределяется значением нормотворчества как необходимого условия эффективной работы по обеспечению и защите прав и свобод граждан, общества и государства. Важной чертой современного этапа общественного развития России является то, что при всей сложности и противоречивости происходящих в стране процессов закладывается основа формирования надлежащей правовой базы стабильного регулирования общественных отношений. И, если одной из важнейших сторон жизни права является реализация правовых норм, то установление правовых норм посредством издания нормативных правовых актов, направленных на достижение указанных в них целей есть не менее важная сторона, предшествующая первой[[1]](#footnote-1).

В настоящее время необходим глубокий анализ функционирования института нормотворчества. Непрерывный процесс обновления всех сфер общественной жизни предъявляет высокие требования к процессу подготовки нормативных правовых актов. Понимание нормотворчества как организационно-правовой формы государственной деятельности важно для определения места, которое оно занимает в процессе создания права. Это неизбежно влечет за собой новые подходы к исследованию различных аспектов рассматриваемого явления.

Предмет исследования – процесс административного нормотворчества.

Объект исследования – особенности административного нормотворчества.

Целью данной курсовой работы является необходимость охарактеризовать особенности административного нормотворчества.

Достижение данной цели предполагает решение ряда следующих задач:

1. Определение сущности и места административного нормотворчества в системе административно – правового регулирования.

2. Анализ основных особенностей административного нормотворчества в свете современных преобразований в области административного права.

3. Выявление проблем и определение перспектив развития административного нормотворчества.

В процессе написания данной работы нами были использованы следующие методы:

1. Анализ источников и используемой литературы.

2. Сравнительный метод.

Данная работа была написана с использованием учебной, монографической литературы, а также публицистической литературы. Также в процесс написания данной работы нами были использованы электронные ресурсы справочно – поисковых систем «Гарант» и «Консультант +».

Изучая литературу, посвященную проблемам административного нормотворчества необходимо отметить, что в целом в рамках использованной нами литературы, анализу различных проблем, связанных с нормотворчеством в юридической литературе уделялось и уделяется достаточно внимания.

Глубоко исследуются вопросы организационно-правовых форм подготовки и издания нормативных актов, формирования содержащейся в них государственной воли и другие. При этом следует отметить, что при исследовании нормотворчества большинство авторов анализировали работу преимущественно в плане определения стадий нормотворческого процесса и правил юридической техники.

**1.** **Сущность и значение административного нормотворчества**

**1.1 Сущность понятия «административное нормотворчество»**

Определяя сущностную характеристику понятия «административное нормотворчество» необходимо отметить, что данная категория в современной юридической литературе до сих пор однозначно не определена.

Первым подходом наиболее значимым, на наш взгляд, с позиций определения сущности понятия «административное нормотворчество» является содержательный подход.

В.С. Рыжов, разделяющий точку зрения представителей содержательного подхода, считает, что с точки зрения содержания процесс административного нормотворчества включает ряд последовательно выполняемых работ[[2]](#footnote-2).

К наиболее характерным относятся такие, как выявление проблемы, которой продиктована необходимость акта, оценка его значимости в решении задач, поставленных перед органом, создание вариантов акта и установление наиболее предпочтительного, анализ его сильных и слабых сторон, прогнозирование возникновения возможных негативных последствий от введения в действие.

Предметом, на который направляется административное нормотворчество, является достаточно специфическая реальность. Обычно под предметом труда понимается то, что человек своей деятельностью изменяет в полезном для него направлении[[3]](#footnote-3).

Федеральные органы исполнительной власти своей административно-правовой деятельностью в пределах полномочий содействуют изменению в интересах наиболее эффективного исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, сложившегося на данный момент «правового поля», тех обстоятельств, которые, с точки зрения законности, создают проблемы для решения поставленных перед ними задач.

Данный автор также заостряет наше внимание на том обстоятельстве, что процесс административного нормотворчества в федеральных органах исполнительной власти достаточно разнообразен и организуется в самых различных формах[[4]](#footnote-4).

Наиболее характерными из них являются:

- участие в законодательной деятельности, имея в виду, что право законодательной инициативы принадлежит Правительству РФ (Конституция РФ, ст. 104, п. 1);

- разработка проектов нормативных указов Президента РФ по своей инициативе или по поручению главы государства;

- издание собственных нормативных актов, правила, подготовки которых утверждаются Правительством РФ, а разъяснения о применении правил даются Минюстом РФ.

Также существует точка зрения, в рамках которой административное нормотворчество рассматривает как общественный процесс[[5]](#footnote-5).

В соответствие с данной точкой зрения, как общественный процесс, административное нормотворчество можно рассматривать в широком (социальном), либо узком (юридическом или же юридическо - техническом) смысле.

Социальное (широкое) понимание нормотворчества - это средство достижения (моделирование) определенного состояния, конкретного поведения и действия человека[[6]](#footnote-6).

С помощью компьютера социальную цель можно предвидеть уже в начале нормотворческого процесса и проследить его завершение.

Нормотворческий процесс в административной сфере в широком (социальном) понимании начинается раньше, чем нормотворческий процесс в узком понимании, и завершается позднее, то есть эффективным воздействием правового предписания для достижения поставленной цели.

Юридическо-техническое (узкое) понимание административного нормотворчества - это формальный процесс создания правового предписания, который сам урегулирован правом[[7]](#footnote-7).

С этой точки зрения, целью административного нормотворчества является изучение причин принятия нормативного акта, подготовка, обсуждение, принятие и опубликование правового акта, внесение в него изменений или порядок отмены.

Характерной особенностью для определения понятия «административное нормотворчество» является также и то обстоятельство, что часто понятие «административное» и «ведомственное» нормотворчество отождествляются.

Детальный разбор названия «ведомственное нормотворчество» позволяет сделать вывод, что в данном случае не точно означены субъекты этого вида деятельности.

В юридической литературе данное словосочетание считается традиционным, хотя в соответствии с действующим законодательством (Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти») к органам исполнительной власти относятся федеральные министерства, службы, комитеты, агентства, надзоры, а в соответствии с Конституцией РФ[[8]](#footnote-8) (ст.78) предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы.

Следовательно, обобщающим названием этого вида деятельности стало бы «нормотворчество органов исполнительной власти», что на наш взгляд, не противоречит пониманию сущности понятия административное нормотворчество.

Такой автор, как например, Ю. Г. Арзамасов, считает, что особое значение в упорядочении общественных отношений играет нормотворческий процесс в административной сфере, поскольку то, какие будут его результаты, то есть нормативные документы (акты и договоры), напрямую отразится на действии различных правоприминителей[[9]](#footnote-9).

Таким образом, сделаем следующие выводы, что, несмотря на достаточное количество различных точек зрения по вопросу сущностной характеристики понятия «административное нормотворчество» все исследователи едины во мнении, что административное нормотворчество представляет собой процесс создания правового предписания, который регулируется административным правом.

**1.2 Принципы административного нормотворчества**

Административное нормотворчество, как и любой другой процесс, базируется на существовании ряда определенных принципов, которые в совокупности образуют определенную систему.

Принцип социальной ориентации означает, что нормотворческие решения должны быть направлены на обеспечение социальных интересов граждан[[10]](#footnote-10). В процессе создания нормативно-правовых актов должно непременно учитываться положение, согласно которому, регулирование общественных отношений представляет собой основную социальную функцию государства и права. В этой связи, в первую очередь, следует: четко определить границы обеспечиваемых государством базовых социальных гарантий; выделить основные приоритеты социальной политики.

Переходя к характеристике принципа демократизма, мы отмечаем, что последний, являясь системообразующим принципом нормотворчества, с одной стороны, предполагает конструктивное сотрудничество государственных структур и гражданского общества в рассматриваемой сфере, а, с другой, требует, чтобы нормотворческая деятельность государственных органов опиралась на широкую базу социального ожидания, согласия и поддержки принимаемых решений[[11]](#footnote-11).

Рассматривая вопрос о нормотворчестве государственных органов, мы подчеркиваем, что органы управления, реализуя нормотворческую функцию, издают многочисленные нормативные правовые акты с целью конкретизации положений, содержащихся в законодательных актах. При этом необходимо, чтобы установленная процедура создания нормативных правовых актов давала возможность участия в этом процессе и гражданам. Обеспечение права граждан на участие в государственном управлении есть принцип эффективного управления[[12]](#footnote-12).

Для того чтобы было обеспечено данное требование, одним из основных качеств, которым должен обладать нормативный правовой акт, является его законность. Законность - универсальный принцип, охватывающий все стороны правовой жизни. Он занимает особое место в системе принципов нормотворчества органов государственного управления и носит характер основополагающего, системообразующего принципа нормотворчества.

Законность нормотворчества может быть представлена в качестве совокупности, обращенных к органам государственного управления и их должностным лицам, требований как к содержанию издаваемых ими нормативных правовых актов, так и непосредственно к процессу их разработки, нашедших отражение в системе принципов нормотворчества и их точное и последовательное соблюдение в административном нормотворческом процессе.

Большое значение в практике нормотворчества имеет принцип научной обоснованности.

Принцип научной обоснованности нормотворчества, как мы считаем, предполагает, что методы, формы и средства управления общественными процессами должны иметь научную основу и быть проверены на практике. Кроме того, необходимо на уровне фундаментальных научных исследований разрабатывать теорию нормотворчества, которая бы включала вопросы методологии и технологии нормотворчества.

Реализация принципа научной обоснованности возможна при обязательном условии сбора и анализа всей совокупности экономической, правовой и иной информации.

Сложившаяся практика нормотворчества предполагает привлечение к разработке нормативных правовых актов, как деятелей науки, так и практических работников. Но, как отмечает автор, пока эффективность правового регулирования остается низкой.

Переходя к исследованию такого системообразующего принципа нормотворчества как оптимальность, мы отмечаем, что основу рассматриваемого принципа составляют положения, многие из которых являются характерными для всего административного процесса[[13]](#footnote-13).

Принцип оптимальности находит свое проявление и непосредственно в технологическом процессе конструирования как отдельных правовых норм, так и нормативного правового акта в целом. Это относится как к формулированию самого содержания правовой нормы, так и к использованию метода правового регулирования. Специфическим проявлением принципа оптимальности, по мнению диссертанта, можно считать также решение вопросов, связанных с выбором формы нормативного правового акта, его структуры, и установленных для данного акта атрибутов.

Кроме того, принцип оптимальности должен найти свое отражение и в оптимальной организации нормотворчества, использовании оптимальных организационных процедур, обеспечивающих эффективность нормотворческого процесса, что, в конечном итоге, влияет и на эффективность всего правового регулирования. В данном аспекте речь должна идти и об оптимальном распределении полномочий при принятии нормотворческих решений, и о необходимости сочетания единоначалия и коллегиальности.

Принципы системности и иерархичности, являясь всеобщими, кибернетическими принципами управления, действуют во всех системах, в том числе и в административном нормотворчестве. Принцип системности определяет целостность, связанность, единство, т.е. рассмотрение системы как целого в совокупности ее частей.

Соблюдение принципа иерархичности всей системы российского законодательства позволяет упорядочить процесс создания нормативных правовых актов с тем, чтобы он не нарушал ее целостности. Положение нормативного правового акта и объем полномочий, закрепленных за органами их издающими, обуславливают юридическую силу издаваемых властным органом нормативных правовых актов. А от юридической силы нормативного правового акта зависит место того или иного акта в правовой системе, установление иерархических связей и соподчиненности с другими актами. В диссертации подробно дан анализ иерархически построенной системы подзаконных актов, издаваемых органами государственного управления.

Таким образом, мы можем сделать выводы, что понимание системообразующих принципов административного нормотворчества позволяет показать их значимость и необходимость учета в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов органами государственного управления.

**1.3 Место административного нормотворчества в системе административного права**

Место административного нормотворчества в современных условиях развития российской государственности достаточно значительно, в рамках этого процесса решается очень большой круг разнообразных управленческих задач.

Во – первых, как справедливо отмечает, Ю. Г. Арзамасов, от уровня качества нормативных актов в сфере административного права, и, прежде всего, от их содержания, а в отдельных случаях и от определенной формы, в значительной степени зависят судьбы людей, поскольку данными актами устанавливаются как различные запреты (административные, дисциплинарные), так и субъективные права и юридические обязанности субъектов административных правоотношений[[14]](#footnote-14).

Между тем, сам нормотворческий процесс также ощущает на себе влияние всей палитры социальных процессов.

Так, например, конструктивное управленческое решение в административной сфере, направленное на преодоление проблем в сельском хозяйстве, медицине, образовательной сфере с помощью приоритетных национальных проектов в современных реалиях без правового регулирования либо невозможно вообще, либо не достигнет поставленных целей. По этому вопросу в современной учебной юридической литературе С.В. Поленина пишет следующее: «Действие социальных факторов находит свое отражение в нормативном правовом акте и, следовательно, он есть конечный объект их применения»[[15]](#footnote-15).

А нормативные акты, как известно, являются продуктом социальной деятельности в виде административного нормотворчества, поэтому такой вид юридической деятельности, как нормотворческий процесс, в значительной степени зависит и от внешней среды.

В свою очередь нормодатель, облеченный государством полномочиями по правовому регулированию определенных отношений в социуме, не должен выступать в качестве лакмусовой бумажки, а осмысленно, используя правовые средства, обязан пытаться реально упорядочить эти отношения.

Нормы, разработанные и принятые нормодателями в административной сфере, должны работать, а не быть «пустым звуком», не превращаться в ненужные невостребованные циркуляры[[16]](#footnote-16).

Для реализации данной цели различные органы власти осуществляют следующие виды нормотворческого процесса: законотворческий; нормотворческий процесс высших органов исполнительной власти, результатом которого являются нормативные указы Президента, постановления и другие нормативные акты Правительства; ведомственный нормотворческий процесс; нормотворческий процесс органов государственной власти субъектов Федерации; локальный нормотворческий процесс, который в свою очередь, в современных условиях, следует подразделить на нормотворческий процесс местных органов власти и корпоративный нормотворческий процесс.

**2. Анализ особенностей административного нормотворчества в свете современных административных преобразований**

**2.1 Особенности современного административного нормотворчества**

В правовой системе российского государства важное место принадлежит актам управления, являющимся основной юридической формой реализации задач и функций исполнительной власти.

Административному нормотворчеству как специфическому процессу административно – правового регулирования присущ ряд специфических особенностей.

По нашему мнению, анализировать современное состояние ведомственного нормотворческого процесса следует, прежде всего, выявляя и рассматривая его существенные особенности. В связи с этим для раскрытия и разработки современной модели административного нормотворческого процесса необходимо подробно проанализировать данный вид юридической деятельности, а именно – его стадии[[17]](#footnote-17).

Основным нормотворческим процессом в административной сфере, осуществляемым федеральными органами исполнительной власти, является процесс принятия актов, в основной массе направленных на развитие положений правовых актов, обладающих большей юридической силой, чем ведомственные нормативные акты, либо устанавливающих «первичные» правила поведения.

Примером последних служит приказ Минюста России от 13.01.2006 г. № 2 «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемых от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы». Федеральные органы исполнительной власти принимают также нормативные акты, отменяющие и изменяющие нормы других ведомственных актов. Поэтому содержание и форма процесса, направленного на создание новых норм права, значительно отличается от содержания и формы процесса отмены или изменения правовых норм.

Однако, с чего начинается административный нормотворческий процесс в Российской Федерации? Существуют следующие точки зрения на данную проблему. Сторонники первой понимают нормотворческий процесс широко, включая в него неконтролируемый этап формирования правовых взглядов.

Вторая точка зрения заключается в том, что ведомственный нормотворческий процесс начинается чаще всего с принятия решения о необходимости разработки ведомственного нормативного акта. На практике такое решение принимают федеральные министры или руководители (директора) ведомств, а также высшие органы государственной власти. Однако, согласно п. 9 основного документа, регламентирующего ведомственный нормотворческий процесс в Российской федерации, т. е. «Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, «нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности». Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2002 г. № 715 пункт 9 анализируемого документа был дополнен абзацем, в котором говорилось, что отдельные нормативные правовые акты могут подписываться (утверждаться) первыми заместителями (заместителями) руководителя федерального органа исполнительной власти, на которых в установленном порядке возложено руководство отраслевыми службами, сформированными в этих органах.

Третья точка зрения заключается в том, что ведомственный нормотворческий процесс может начинаться со стадии нормотворческой инициативы, которая в министерствах и ведомствах имеет свои особенности. Вследствие этого возникает вопрос: что же представляет собой стадия нормотворческой инициативы в министерствах и ведомствах? Как известно, в федеральном законодательстве отсутствует дефиниция, определяющая понятие нормотворческой инициативы федеральных органов исполнительной власти, как и дефиниция, раскрывающая значение нормотворческой инициативы федерального министерства. Что же касается практики, то с нормотворческой инициативой выступают как подразделения и сотрудники федеральных министерств, так и граждане, поскольку существуют ведомственные нормативные акты не только внутреннего, но и внешнего действия, распространяющие свои веления на граждан. Как показал проведенный анализ, нормотворческая инициатива может быть выражена в следующих формах: инициативные проекты нормативных актов, различные концепции нормативных актов, предложения о разработке и принятии какого-либо нормативного документа, предложения об изменениях и дополнениях в ведомственные нормативные акты.

В свое время Д.А. Керимов указывал на необходимость различия инициативы по созданию нормативных актов, исходящих от компетентных государственных органов, отдельных лиц, наделенных правом законодательной инициативы, и правовой инициативы, исходящей от граждан и организаций, не наделенных указанным правом[[18]](#footnote-18).

Здесь необходимо сделать одно уточнение применительно ко всей системе федеральных органов исполнительной власти, смысл, которого заключается в том, что если руководство федерального министерства примет решение рассмотреть предложения, внесенные субъектами, не указанными в нормативных актах, регламентирующих ведомственный нормотворческий процесс, то дальнейший порядок действий мало чем будет отличаться от обычной процедуры.

Субъектами «выдвижения инициативных проектов», то есть субъектами нормотворческой инициативы, сегодня могут быть как юридические лица и их структурные подразделения, так и физические лица, а также их объединения[[19]](#footnote-19).

Тем не менее, несмотря на то, что нормотворческая инициатива может исходить от разных субъектов правоотношений, решение об издании нормативного акта принимает одно из должностных лиц органа власти. Обычно, после того, как руководство государственного органа в связи с прямым велением нормативного акта органа высшей государственной власти либо «своей волей» примет решение о необходимости разработки и принятия нормативного акта, направленного на регулирование тех или иных общественных отношений, начинается самый трудный этап ведомственного нормотворчества – подготовка проекта нормативного акта.

При этом, на данном этапе ведомственного нормотворческого процесса, особую роль играют не субъекты нормотворчества, которые имеют право принятия ведомственных нормативных актов, а субъекты, которые обеспечивают нормотворческий процесс в министерствах и ведомствах.

Однако, что касается «субъектов выдвижения инициативных проектов» то, как показал осуществленный анализ нормотворческой деятельности, на сегодняшний день такими субъектами, в большинстве случаев, выступают структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти.

Существенной особенностью административного нормотворчества является государственная регистрация в Минюсте.

Регистрации в Минюсте подлежат нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, имеющие межведомственный характер или устанавливающие правовой статус организаций[[20]](#footnote-20).

Процедура регистрации включает в себя: юридическую экспертизу соответствия нормативного правового акта законодательству Российской Федерации, принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта, присвоение регистрационного номера, занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. По результатам проведения юридической экспертизы нормативного правового акта, представленного на государственную регистрацию в Минюст России, может быть принято одно из следующих решений: о регистрации нормативного правового акта с присвоением ему регистрационного номера и занесением в Государственный реестр; о признании нормативного правового акта не нуждающимся в государственной регистрации; о возвращении акта без государственной регистрации; об отказе в государственной регистрации.

В настоящее время особенности государственной регистрации связаны с проведением административной реформы, которая оказывает существенное влияние на ведомственное нормотворчество. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в качестве основных нормотворческих органов определены федеральные министерства.

Иные федеральные органы исполнительной власти не лишены возможности издавать нормативные правовые акты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Следует обратить внимание на существенное сокращение количества нормативных правовых актов, принимаемых в отраслях, правовое регулирование которых ранее осуществляли федеральные органы исполнительной власти, в настоящее время являющиеся подведомственными федеральным министерствам.

Рост числа представленных на государственную регистрацию нормативных правовых актов вызван реализацией федеральными органами исполнительной власти положений актов законодательства Российской Федерации, прежде всего - о федеральных органах исполнительной власти, в которых содержатся конкретные поручения по разработке и утверждению нормативных правовых актов, а также необходимостью существенной переработки ранее зарегистрированных актов реорганизованных (упраздненных) федеральных органов исполнительной власти. Следует отметить высокое качество подготовки нормативных правовых актов МВД России, Минобороны России, Мининформсвязи России, ФСКН России, ФСФР России, ФСТ России, Банка России, по которым в текущем году практически не было отказов в государственной регистрации.

Прежде всего, данную ситуацию такой автор, как Л. Григорьева считает, можно объяснить усложнением процедуры принятия нормативных правовых актов федеральных министерств, разработчиками которых являются подведомственные им федеральные органы исполнительной власти[[21]](#footnote-21).

При этом существенное место занимают вопросы разграничения компетенции в сфере правового регулирования.

В значительной степени эта проблема возникает при взаимодействии федеральных министерств и подведомственных им федеральных служб и агентств.

Во вторых, существенной особенностью административного нормотворчества в современных условиях проведения административной реформы является то обстоятельство, что вопросы нормотворческой деятельности в современных условиях развития получили обстоятельную регламентацию. В качестве одного из проявлений принципа научной обоснованности служит привлечение ученых к подготовке правовых решений в роли экспертов и консультантов.

Однако, на сегодня, процедура назначения и проведения правовых экспертиз в РФ имеет недостаточную разработку нормативного регулирования, в конечном счете, сказывается на добротности и качестве принимаемого нормативного акта.

Существенную роль играет и профессионализм разработчиков нормативных правовых актов. Результативность действия последних во многом зависит от профессионализма лиц, принимающих участие в их подготовке.

**2.2 Анализ состояния административного нормотворчества**

По данным Минюста России, в 2008 году основные усилия Минюста России в сфере соблюдения законности федеральными органами исполнительной власти при принятии ими нормативных правовых актов были сосредоточены на обеспечении качества ведомственного нормотворчества, прежде всего связанного с реализацией основных направлений административной реформы, приоритетных национальных проектов в области обеспечения жильем населения, образования, здравоохранения, развития агропромышленного комплекса, разработкой и утверждением административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг[[22]](#footnote-22).

Проведение работы по ревизии зарегистрированных нормативных правовых актов, переработка нормативных правовых актов реорганизованных (упраздненных) федеральных органов исполнительной власти и приведение их в соответствие с действующим законодательством с учетом разграничения компетенции в сфере правового регулирования, реализация Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», утверждение административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг оказали существенное влияние на возросший объем актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов (организаций), поступающих на государственную регистрацию.

В 2008 году - на государственную регистрацию поступило 2733 акта, что на 46% больше, чем в 2007 году (1868)[[23]](#footnote-23).

По данным за 2008 год наибольшее количество актов поступило из Минздравсоцразвития России (214 актов, из которых зарегистрировано - 179), ФСТ России (139 актов, из которых зарегистрировано - 135), Минфина России (138 актов, из которых зарегистрировано - 88), ФСБ России (126 актов, из которых зарегистрировано -106)[[24]](#footnote-24).

Зарегистрировано 2152 нормативных правовых акта, что на 55,8% больше, чем в 2006 году (1381)[[25]](#footnote-25).

Надлежащий уровень подготовки нормативных правовых актов у Минобороны России, МПР России, ФСБ России, ФСТ России, Роспотребнадзора, Банка России, по которым в прошедшем году не было отказов в государственной регистрации.

Следует отметить значительный рост качества подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Так, в связи с несоответствием законодательству Российской Федерации в 2008 году было отказано в регистрации 64 актов, что на 51,5% меньше, чем в 2007 году (132)[[26]](#footnote-26).

Вместе с тем при принятии ведомственных нормативных правовых актов некоторые федеральные органы исполнительной власти допускают нарушения законодательства.

Причинами отказов в государственной регистрации актов являются превышение пределов предоставленной компетенции, искажение смысла и содержания положений актов законодательства Российской Федерации, установление условий гражданско-правовых договоров, использование терминов и определений, не предусмотренных или противоречащих федеральному законодательству, нарушение порядка подготовки и направления актов на государственную регистрацию.

Наибольшее число отказов в государственной регистрации в 2008 году было по ведомственным актам Росздравнадзора (отказано в государственной регистрации 8 актов), Минтранса России (5 актов), Минрегиона России (5 актов).

Еще одним подтверждением повышения качества подготовки ведомственных нормативных правовых актов является то, что в 2007 году количество полностью или частично отмененных Верховным Судом Российской Федерации актов составило 0,1% от общего числа актов, зарегистрированных Минюстом России более чем за 15 лет[[27]](#footnote-27).

В 2008 году проводилась юридическая экспертиза подготовленных федеральными органами исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (с изменениями и дополнениями) проектов административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг (рассмотрено 316 проектов).

117 административных регламентов зарегистрировано Минюстом России.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 г. № СН-П16-4210 в Правительственную комиссию по проведению административной реформы ежемесячно до 15 числа направляется информация о зарегистрированных Минюстом России административных регламентах, а также об актах, находящихся на государственной регистрации.

В 2008 году Минюстом России проведены плановые проверки работы федеральных органов исполнительной власти по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации. Следует отметить значительное сокращение количества выявляемых в результате проверок нормативных правовых актов, не направляемых своевременно на государственную регистрацию.

В качестве проблем при осуществлении государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти можно обозначить следующие.

Таким образом, можно сделать следующие выводы о том, что анализ административного нормотворчества на современном этапе своего развития показывает, что работа в данной области проходит с использованием действующих принципов административного нормотворчества, а также с учетом основных особенностей этого вида деятельности. Деятельность федеральных министерств, а именно Министерства юстиции Российской Федерации направлена на обеспечение должно уровня качества административных нормативных актов.

**3. Проблемы и перспективы развития административного нормотворчества**

Тем не менее, несмотря на динамичное развитие процесса административного нормотворчества, в рамках данного процесса существует немало проблем.

В связи с изменениями в структуре федеральных органов исполнительной власти на практике возникают вопросы, связанные с определением компетенции на внесение изменений (признание утратившими силу) в нормативные правовые акты. В частности, о необходимости признания утратившими силу зарегистрированных Минюстом России нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, компетенция которых по осуществлению нормативно-правового регулирования в той или иной области передана другому федеральному органу исполнительной власти[[28]](#footnote-28).

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» Федеральное агентство по рыболовству было преобразовано в Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству с передачей ему функции Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, изучения, сохранения, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов.

Согласно Положению о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2007 г. № 733, Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания.

При этом законодательством Российской Федерации Государственному комитету Российской Федерации по рыболовству не предоставлено право вносить изменения или признавать утратившими силу акты Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Представляется, что в подобной ситуации одновременно с принятием нормативных правовых актов Госкомрыболовства России Минсельхозу России необходимо признавать аналогичные акты утратившими силу.

Следует отметить несвоевременное внесение изменений в федеральные законы, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, связанные с изменением компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента Российской Федерации от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» функции Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела переданы Федеральной таможенной службе. При этом в Таможенном кодексе Российской Федерации (Федеральный закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ) до настоящего времени закреплена компетенция федерального министерства, уполномоченного в области таможенного дела, в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела.

Продолжается практика издания федеральными органами исполнительной власти писем, содержащих нормативные предписания (ФНС России), что противоречит установленным требованиям к подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В целях повышения качества ведомственного нормотворчества Минюстом России систематически на протяжении 2008 года оказывается методическая помощь федеральным органам исполнительной власти по подготовке и принятию ими нормативных правовых актов.

По оценке Минюста Российской Федерации, в 2008 году сохранится тенденция к увеличению объемов ведомственного нормотворчества, в частности, связанному с необходимостью утверждения федеральными органами исполнительной власти административных регламентов[[29]](#footnote-29).

С учетом изменений в законодательстве Российской Федерации в структуре федеральных органов исполнительной власти приоритетным остается необходимость постоянного анализа и оценки действующего законодательства и принимаемых в соответствии с ним нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

На наш взгляд, также необходимо активизировать работу федеральных органов исполнительной власти по ревизии ранее изданных нормативных правовых актов и приведению их в соответствие с законодательством является необходимым моментом для совершенствования и систематизации ведомственного нормотворчества.

С учетом изложенного, полагаем, что необходимо принять следующие меры, направленные на совершенствование административного нормотворчества:

- продолжить осуществление федеральными органами исполнительной власти с участием Минюста России анализа законодательства в целях уточнения компетенции на осуществление правового регулирования и подготовку необходимых изменении;

- федеральным органам исполнительной власти продолжить работу по ревизии зарегистрированных нормативных правовых актов, подготовить и принять соответствующие документы и направить их на государственную регистрацию в Минюст России;

- организовать в федеральных органах исполнительной власти постоянный контроль за своевременной подготовкой ведомственных нормативных правовых актов в целях реализации поручений, содержащихся в актах законодательства Российской Федерации;

- обеспечить организационно-методическое взаимодействие Минюста России с федеральными органами исполнительной власти, направленное на повышение качества ведомственного нормотворчества, осуществление контроля за выполнением федеральными органами исполнительной власти предписаний федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Соблюдение установленного порядка осуществления ведомственного нормотворчества, постоянный анализ действующих нормативных правовых актов являются неотъемлемыми условиями реализации требований законодательства Российской Федерации и создания единой системы нормативно-правового регулирования.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, необходимо сделать ряд следующих выводов.

Процесс преобразования российского государства находит свое отражение в функционировании многих закономерностей социально-правового характера. Отличительной чертой современного этапа развития общества является постоянно повышающееся внимание к праву и законности, к нормотворческой деятельности.

Проблема совершенствования нормотворчества обостряется всегда, когда в обществе происходит разрушение большинства институциональных и нормативных образцов, меняются цели, ценности, существовавшие средства реализации социальных потребностей, устанавливаются новые правила правового взаимодействия.

Несмотря на достаточное количество различных точек зрения по вопросу сущностной характеристики понятия «административное нормотворчество» все исследователи едины во мнении, что административное нормотворчество представляет собой процесс создания правового предписания, который регулируется административным правом.

Административное нормотворчество как определенный процесс строиться на существовании определенных системообразующих принципов.

Понимание системообразующих принципов административного нормотворчества позволяет показать их значимость и необходимость учета в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов органами государственного управления.

Административное нормотворчество занимает существенное место в регулировании административных правоотношений.

Анализ особенностей и существующей практики развития административного нормотворчества показывает, что данный процесс развивается в условиях современного Российского государства весьма динамично, на что в том числе и указывает в своих выступлениях глава Российского государства – Д.А. Медведьев[[30]](#footnote-30).

Тем не менее, процессу развития административного нормотворчества в условиях Российской Федерации присущ и ряд определенных недостатков.

К ним относятся:

1. Возникают вопросы, связанные с определением компетенции на внесение изменений (признание утратившими силу) в нормативные правовые акты.

2. Несвоевременное внесение изменений в федеральные законы, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, связанные с изменением компетенции федеральных органов исполнительной власти.

3. Продолжается практика издания федеральными органами исполнительной власти писем, содержащих нормативные предписания (ФНС России), что противоречит установленным требованиям к подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В связи с наличием данных проблем нами внесены предложения по улучшению процесса административного нормотворчества в условиях современной Российской Федерации.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения/ С. С. Алексеев – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2002.- 327с.
2. Алехин А.П., Карманицкий, А. А., Козлов Ю. М., Административное право Российской Федерации: Учебник.- М.: ИКД «Зерцало - М», 2003.- 608с.
3. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития/ Ю. Г. Арзамасов//Представительная власть.- 2007.- №4 (77) - с. 25-29.
4. Арзамасов Ю. Г. Законность ведомственных нормативно – правовых актов/Ю. Г. Арзамасов. Барнаул: БЮИ МВД России, 2004.- 120с.
5. Арзамасов Ю.Г. Концепция правового регулирования и ведомственное нормотворчество/ Ю.Г. Арзамасов// Право и государство.- 2006.-№4.-с. 4- 23.
6. Бобылев А. И. Теоретические проблемы правотворчества в Российской Федерации/ А. И. Бобылев// Право и политика.- 2005.-№9 – с. 34- 41.
7. Григорьева Л. Административная реформа и регистрация ведомственных нормативно – правовых актов/ Л. Григорьева// Адвокат.- 2005.- №10.- с. 15-17.
8. Забарчук Е.Л. О состоянии и мерах по совершенствованию нормативно – правового регулирования в деятельности федеральных органов власти/ Е. Л. Забарчук// Право и безопасность.- 2006.- №1.- с. 26- 31.
9. Качанов Р.Е. Принцип гласности в нормотворческой деятельности публичной администрации и роль нормоконтроля в обеспечении его соблюдения/ Р.Е. Качанов//http: www. sutyajnik.ru [Электронный ресурс]
10. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием. 12. 12. 1993// СПС Консультант +. 2008 [Электронный ресурс]
11. Куртяк И.В. Нормотворческая деятельность МВД России/ И. В. Куртяк.- М.: ЮНИТИ, 2008.- 127с.
12. Письмо Минюста Российской Федерации от 28 января 2008 года №1/ 727 – ВУ «О соблюдении законности федеральными органами государственной власти при принятии ими нормативно – правовых актов»// СПС Гарант.- 2008.- №16 [Электронный ресурс]
13. Рыжов В.С. К реформированию понятийного аппарата административного права Российской Федерации/ В. С. Рыжов// Право и политика.- 2004.- №9.- с. 7-10.
14. Старилов Ю.Н. Административная реформа: политико – правовые особенности и первые итоги/ Ю. Н. Старилов// Вестник ВГУ.- 2008.- №1.- с. 3-29.
15. Стенограмма выступления Д.А. Медведьева на внеочередном съезде ассоциации юристов России 29 января 2008 года/http:www.medvedev.2008.ru [Электронный ресурс]
16. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы административного нормотворчества: автореф. на соискание ученой степени канд. юридич. наук/Ю. Е. Сысоев.- М., 2006.- 24с.
17. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право/ Ю.А. Тихомиров// Журнал российского права.- 2007.- №4.- с. 12-19.
18. Труфанов М.Е. Особенности правоприменительной деятельности органов исполнительной власти/ М.Е. Труфанов// Вестник Северокавказского государственного университета. Серия Право.- 2004.- №1 – с. 3- 11.
19. Четвериков В.С. Административное право/ В. С. Четвериков.- Ростов – на – Дону: «Феникс», 2006.- 512с.
20. Щеглова Л.В. Понятие административного нормотворчества/ Л.В. Щеглова// Студенты в правовой науке. Вып. 4 Правовой режим законности.- Воронеж: Издательство Воронежского университета 2003.- с. 137-141.

1. Сысоев Ю. Е. Системообразующие принципы административного нормотворчества. М., 2006.- с. 3 [↑](#footnote-ref-1)
2. Рыжов В.С. К реформированию понятийного аппарата административного права Российской Федерации// Право и политика.- 2004 - №4.- с. 8 [↑](#footnote-ref-2)
3. Там же, с. 9 [↑](#footnote-ref-3)
4. Рыжов В. С. К реформированию понятийного аппарата административного права Российской Федерации// Право и политика.- 2004 - №4.- с. 9 [↑](#footnote-ref-4)
5. Щеглова Л. В. Понятие административного нормотворчества.- Воронеж, 2003.- с. 137 [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же, с. 137 [↑](#footnote-ref-6)
7. Щеглова Л.В. Понятие административного нормотворчества.- Воронеж, 2003.- с. 138 [↑](#footnote-ref-7)
8. Конституция Российской Федерации// СПС Консультант + [Электронный ресурс] [↑](#footnote-ref-8)
9. Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития// Представительная власть.- 2007.-№4 – с. 25. [↑](#footnote-ref-9)
10. Сысоев Ю. Е. Системообразующие принципы административного нормотворчества.- М., 2006.- с. 11. [↑](#footnote-ref-10)
11. Там же, с. 16. [↑](#footnote-ref-11)
12. Сысоев Ю. Е. Системообразующие принципы административного нормотворчества.- М., 2006.- с. 17. [↑](#footnote-ref-12)
13. Сысоев Ю. Е. Системообразующие принципы административного нормотворчества.- М., 2006.- с. 17. [↑](#footnote-ref-13)
14. Арзамасов Ю.Г. Концепция правового регулирования и ведомственное нормотворчество// Право – и государство – 2006.- №4 с. 4. [↑](#footnote-ref-14)
15. Цит. по: Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание и перспективы развития// Представительная власть.- 2007.- №4.- с. 27. [↑](#footnote-ref-15)
16. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание и перспективы развития// Представительная власть.- 2007.- №4.- с. 27. [↑](#footnote-ref-16)
17. Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс: структура содержание, перспективы развития// Представительная власть -2007.- №4 – с. 29. [↑](#footnote-ref-17)
18. Цит. по: Арзамасов Ю. Г. Концепция правового регулирования и ведомственное нормотворчество// Право и государство.- 2006 - №4 с. 18. [↑](#footnote-ref-18)
19. Арзамасов Ю. Г. Концепция правового регулирования и ведомственное нормотворчество// Право и государство.- 2006 - №4 с. 18. [↑](#footnote-ref-19)
20. Григорьева Л. Административная реформа и регистрация ведомственных нормативно – правовых актов// Адвокат – 2005.- №10.- с. 15. [↑](#footnote-ref-20)
21. Григорьева Л. Административная реформа и регистрация ведомственных нормативно – правовых актов// Адвокат – 2005.- №10.- с. 15. [↑](#footnote-ref-21)
22. Письмо Минюста Российской Федерации от 28 января 2008 года №1/727 – ВУ «О соблюдении законности федеральными органами государственной власти при принятии ими нормативно – правовых актов»// СПС Гарант.- 2008.- №16 [Электронный ресурс] [↑](#footnote-ref-22)
23. Письмо Минюста Российской Федерации от 28 января 2008 года №1/727 – ВУ «О соблюдении законности федеральными органами государственной власти при принятии ими нормативно – правовых актов»// СПС Гарант.- 2008.- №16 [Электронный ресурс] [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же. [↑](#footnote-ref-24)
25. Там же. [↑](#footnote-ref-25)
26. Там же. [↑](#footnote-ref-26)
27. Письмо Минюста Российской Федерации от 28 января 2008 года №1/727 – ВУ «О соблюдении законности федеральными органами государственной власти при принятии ими нормативно – правовых актов»// СПС Гарант.- 2008.- №16 [Электронный ресурс] [↑](#footnote-ref-27)
28. Письмо Минюста Российской Федерации от 28 января 2008 года №1/727 – ВУ «О соблюдении законности федеральными органами государственной власти при принятии ими нормативно – правовых актов»// СПС Гарант.- 2008.- №16 [Электронный ресурс] [↑](#footnote-ref-28)
29. Письмо Минюста Российской Федерации от 28 января 2008 года №1/727 – ВУ «О соблюдении законности федеральными органами государственной власти при принятии ими нормативно – правовых актов»// СПС Гарант.- 2008.- №16 [Электронный ресурс] [↑](#footnote-ref-29)
30. Стенограмма выступления Д. А. Медведьева на внеочередном съезде юристов России 29 января 2008 года//http:www.medvedev.2008.ru [↑](#footnote-ref-30)