**СОДЕРЖАНИЕ**

**Введение** 3

1. Правотворчество Президента РФ 5
2. Правотворчество Правительства РФ 14
3. Коллизия подзаконных нормативно-правовых актов Президента РФ законодательству 19

**Заключение** 23

**Список использованной литературы**

**Введение**

**Актуальность темы курсового исследования**. Наша работа посвящена изучению роли Президента и Правительства Российской Федерации (далее РФ) в законодательном процессе страны.

Президент РФ в соответствии с конституцией страны, обладает широким кругом полномочий, необходимых для реализации его функций как главы государства. Эти полномочия затрагивают, по сути дела, все стороны государственной деятельности, и резидент, в конечном счете, ответственен за слаженную и сбалансированную работу всех государственных структур.

В настоящее время роль Президента РФ в системе органов государственной власти чрезвычайно высока, заметна также его роль в законодательном процессе, которая представляет собой исключительное для российского права явление.

Право на правотворчество высшего органа исполнительной власти – Правительства РФ установлено нормами Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», процессуальные аспекты реализации итого права – Регламентом Правительства РФ .

Правительство РФ как исполнительный орган общей компетенции вправе издавать постановления и распоряжения по широкому кругу вопросов, входящих в его компетенцию, а нормы отдельных федеральных законов и указов Президента РФ уточняют характер его правотворческих полномочий, содержат предписания о принятии постановлений по конкретным вопросам. Реализация Правительством своих полномочий в различных сферах предполагает принятие не только «вторичных» по отношению к закону и указам Президента РФ актов, но и установление новых норм права (прямо не предусмотренных законом),  в пределах его компетенции.

Этим определяется актуальность нашей работы.

**Целью** данной курсовой работы является изучение роли Президента и Правительства РФ в правотворческой деятельности государства.

Для достижения цели были поставлены следующие **задачи:**

- рассмотреть роль Президента и Правительства РФ в системе органов государственной власти РФ; изучить основные полномочия Президента и Правительства РФ;

- выявить компетенцию и полномочия Президента и Правительства РФ в законодательном процессе; проанализировать юридическую природу правовых актов Президента и Правительства РФ.

**Нормативная и эмпирическая база исследования.** В процессе исследования данной темы мною были изучены нормативно-правовые материалы, а именно – федеральные законы, федеральные конституционные законы и подзаконные акты.

Особое внимание мы уделили Конституции РФ, так как она закрепляет принцип разделения властей и полномочия ветвей власти. А также дает перечень полномочий президента и правительства РФ в сфере подзаконного правотворчества.

**Структура работы**. Курсовая работа включает в себя введение, основную часть из двух глав, заключение и список использованных источников. Во введении поставлены цели и задачи работы, обоснована её актуальность и степень научной разработанности.

Выводы по проделанной работе формулируются в заключении, а завершает работу список использованных источников.

**1. Правотворчество Президента РФ**

Весьма обширна компетенция Президента РФ, дающая ему возможность участвовать в правотворчестве. Указом от 13 апреля 1996 г. утверждено Положение о порядке взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе. Это Положение регламентирует обязанности всех участников законотворческой деятельности. В частности, указывается, что предложения о разработке законопроектов могут исходить от Администрации Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, общественных объединений и граждан.

В отличие от Конституционного Суда РФ, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, которые наделяются правом законодательной инициативы по предметам их ведения, главу государства Основной закон не ограничивает. Президент РФ может вносить законопроекты по любому вопросу, в том числе о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134). Президент имеет возможность оказывать влияние и на содержание законопроектов путём использования права вето, т. е. права, не подписывая, отклонить закон, принятый Федеральным Собранием.

Многогранная деятельность Пре­зидента РФ осуществляется через правовые акты, издаваемые им в соответствии со статьей 90 Конституции РФ. Президент Российской Федерации издает правовые акты (указы и распоряжения), которые по своим правовым свойствам делятся на нормативные и индивидуальные[[1]](#footnote-1).

К правовым актам относятся указы и распоряжения – содержащие правовые нормы, будучи обнародованными, они приобретают государственно-властный характер, т.е. становятся обязательными для исполнения либо всеми гражданами (нормативные акты) или должностными лицами, государственными органами (индивидуальные акты).

Нормативные акты Президента РФ содержат нормы права, регулируют разнообразные сферы общественной жизни, имеют общеобязательный характер, индивидуальные (правоприменительные) — носят индивидуально-разовый характер и принимаются по конкретным вопросам управления. Они вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их официального опубликования, если при принятии акта не установлен иной срок. К индивидуальным актам могут относиться указы и распоряжения Президента РФ, которые касаются конкретных отношений или лиц. Например, указы Президента РФ о присвоении различных почетных званий конкретным деятелям науки, искусства и так далее. Такого рода указы не содержат каких-либо общих правил, т.е. юридических норм. Указы и распоряжения Президент Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории России. Издаваемые Президентом правовые акты не должны противоречить Конституции и федеральным законам. Ненормативный (правоприменительный) указ представляет собой форму выражения властных полномочий Президента РФ по конкретным вопросам, рассчитан на однократную реализацию и всегда персонифицирован. Согласно пункту 3 распоряжения Президента РФ от 5 февраля 1993 г. “О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации”. Ненормативные указы издаются по вопросам, касающимся назначения и освобождения от должности руководителей ис­полнительной власти и администрации Президента РФ, приобретения гражданства, предоставления политического убежища, награждения госу­дарственными наградами, присвоения классных чинов, почетных званий, высших воинских и специальных званий, помилования и др.

Правовые акты Президента РФ являются подзаконными актами. В Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ не называются подзаконными актами, но они таковыми яв­ляются, ибо, с одной стороны, указы и распоряжения Президента РФ должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам, с другой стороны. Они являются обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации. Понятие «на всей территории Российской Федерации» означает, что указы и распоряжения главы государства обязательны не только в отноше­нии лиц, непосредственно подчиненных ему, но и в отношении органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления. При этом критерием законности акта Президента РФ и соот­ветственно обязательности его исполнения является не только не противоречие Конституции и федеральному законодательству, но и отнесение регулирования соответствующих отношений к исключительной компе­тенции Российской Федерации либо к совместной компетенции с ее субъ­ектами. При этом, если по предметам ведения Российской Федерации или предметам совместного ведения акты субъекта Федерации противоречат акту Президента Российской Федерации (при отсутствии соответствую­щего федерального закона), то действует акт Президента Российской Федерации.

Обязательность актов Президента РФ для исполнения на всей территории страны обеспечивает управляемость государством, дает в руки Президента РФ рычаги сохранения единства и целостности Российской Федерации[[2]](#footnote-2). Прин­цип обязательности актов главы государства распространяется как на госу­дарственных служащих, так и на граждан, хотя в отношении последних право Президента РФ регулировать отношения, устанавливать права и обязан­ности ограничено. По общему правилу такое регулирование осуществляет­ся главным образом посредством федеральных законов. Однако посколь­ку до настоящего времени законодательная база не в полной мере отвеча­ет потребностям развития страны, в короткие сроки сменившей свой го­сударственный и общественный строй, постольку нормативные акты гла­вы государства способствуют восполнению правовых пробелов. Они не заменяют собою законы, а только служат временным правовым средст­вом компенсации отсутствия правового регулирования в той или иной сфере. Принцип обязательности нужно относить только к актам, носящим нормативный и индивидуальный характер, так как к некоторым актам Президента принцип обязательности не применим. Например, послание Федеральному Собранию РФ, но его и правовым можно назвать с трудом. Нормативные указы Президента обязательны для Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти. Это даёт основания рассматривать Президента РФ "как верховного руководителя исполнительной власти, даже как её фактического главу", многие исследователи последовательно придерживаются такого подхода и относят главу государства к исполнительной власти практически при любой форме правления. В условиях разделения властей глава государства является таким же подконтрольным в правовом отношении субъектом власти, как и все ос­тальные властные структуры. Значит его деятельность, а следовательно, и его правовые акты могут быть подвергнуты проверке на соответствие Конституции РФ и федеральным законам. Прежде всего, конституционность его нормативных актов может быть проверена Конституционным Судом Российской Федерации. И если он приходит к выводу о неконституционности такого акта, последний утрачи­вает силу и не подлежит применению. При этом не требуется, чтобы Президент РФ сам отменял такой акт. Но в отдельных случаях это происходит в качестве своеобразной морально-политической поддержки решения Кон­ституционного Суда. Существуют в судебной практике и дела об оспаривании отдельных нормативных указов Президента страны как нарушающих, по мнению зая­вителей, их права и свободы. Однако до сих пор не разрешен окончательно вопрос о том, должны ли быть подведомственны судам общей юрисдикции нормативные акты Президента Российской Федерации, учитывая, что рас­смотрение таких актов относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Соотношение актов Президента РФ и нормативно-правовых актов субъектов Федерации представляет собой большую проблему. Исходя из того, что Конституционным Судом РФ за Президентом РФ признано право издавать указы по вопросам, требующим законодательного решения, соотношение указов Президента РФ и актов органов государственной власти субъектов Федерации можно признать аналогичным соотношению между актами субъектов и федеральными законами.

Согласно части 5 статьи 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения России и ее субъектов. Таким образом, акты органов государственной власти субъектов Федерации должны соответствовать нормативным указам Президента РФ, временно заменяющим закон. По предметам совместного ведения указы Президента будут действовать до принятия как федеральных законов, так и законов субъектов РФ.

На сегодняшний день остается актуальной проблема соотношения нормотворческих указов с федеральными законами. Но считается, что по юридической силе акты Президента РФ занимают промежуточное положение между федеральными законами и актами Правительства.

Таким образом, выделяются: акты Президента Российской Федерации, к которым относятся указы и распоряжения, а также концепции, программы, положения и доктрины, утверждаемые указами; официальные документы главы государства — запросы, заключения, письма, заявления. Особой разновидностью официального политико-правового документа является ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию. По юридической силе акты главы государства принято делить на нормативные и правоприменительные, причем нормативными должны быть только указы. Указы ненормативного зна­чения издаются о назначении того или иного лица на определенную должность. Указами так же назначаются на должность и освобождаются от нее полномочные представители в регионах Российской Федерации.

Указами оформляются и другие решения индивидуального харак­тера, прежде всего в экономической сфере, например в сфере управления федеральной собственностью. Нормативный указ Президента РФ — это юридический акт главы государства, содержащий в себе общеобязательные правила поведения, направленный на урегулирование широкого круга общественных отношений, рассчитанный на постоянное, либо длительное действие и адресованный неопределенному кругу субъектов. Указами главы государства оформляются решения нормативного харак­тера, решения о назначении и освобождении от должности руководителей в системе федеральной исполнительной власти и некоторых должностных лиц в составе Администрации Президента Российской Федерации, о граж­данстве, предоставлении политического убежища, награждении государст­венными наградами, присвоении высших воинских и высших специальных званий, классных чинов, почетных званий Российской Федерации, о поми­ловании. Указ может носить и правоприменительный характер, а значит, не иметь нормативного значения, то есть быть индивидуальным. Все они издаются в целях реализации внутренних и внешних функций главы государства, временных и постоянных, а также единоличных и коллегиальных.

По сложившейся конституционной практике Президент РФ издаёт указы не только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено Конституцией РФ и федеральными законами, но и в случае пробелов в российском законодательстве[[3]](#footnote-3). В условиях недостаточности правовой базы это особенно актуально. Динамика проис­ходящих в стране социально-экономических процессов настолько велика, что законодательный орган – Государственная Дума РФ, ввиду длительности процесса законотворчест­ва, не успевает регулировать все актуальные проблемы. Это приходится делать

Президенту страны, разумеется, при соблюдении принципа непротиворечия его актов Конституции РФ и федеральным законам.

Возникает вопрос: а какова с точки зрения законности такое издание Президентом РФ нормативных актов, направленных на восполнение пробелов в праве? Законность такого способа восполнения Президентом Российской Фе­дерации пробелов в праве подтвердил Пленум Верховного Суда Российской Федерации. В своем постановлении от 31 октября 1995г. он установил: «Нормативные указы Президен­та Российской Федерации как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоре­чат Конституции Российской Федерации и федеральным законам».

Это установ­ление весьма важно, поскольку мало, чтобы органы исполнительной вла­сти и должностные лица исполняли нормативные акты Президента. Необ­ходимо, чтобы судебная власть признавала эти акты в качестве юридиче­ской основы при разрешении конкретных ситуаций, в том числе в случае правовых споров.

Порядок подготовки указов и распоряжений Президен­та РФ, предусматривающий согласование в Правительстве РФ и Администрации Президента, с помощниками Прези­дента и юридическую экспертизу, установлен распоряже­нием Президента РФ. Внесенный проект указа или распоряжения Президента РФ после прохождения необходимых согласований в Правительстве РФ и Администрации Президента РФ направляется на юридическую экспертизу в Главное государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, а затем в Канцелярию Президента РФ для согласования с соответствующим помощником Президента РФ. Согласованные с Главным государственно-правовым управлением Президента РФ и помощниками Президента РФ проекты указов и распоряжений Президента РФ представляются непосредственно заведующим Канцелярией Президента РФ Руководителю Администрации Президента РФ, который принимает решение о готовности проекта к представлению Президенту РФ либо о необходимости доработки проекта. Проекты указов и распоряжений, переданные Президенту РФ с нарушением установленного вышеуказанным распоряжением порядка и подписанные Президентом РФ, выпускаются Канцелярией Президента РФ только после прямого указания Президента РФ Руководителю Администрации Президента РФ или заведующему Канцелярией Президента РФ.

Согласно пункту “б” статьи 86 и пункту “д” статьи 84 Конституции РФ законы и отдельные международные договоры подписываются российским Президентом собственноручно. Указы и распоряжения также визируются лично главой государства, что является логическим следствием положений ст. 90 Конституции РФ. Факсимильная печать используется в исключительных случаях с раз­решения Президента РФ (обычно Руководителем Администрации) для удостоверения подлинности приветствий, поздравительных адресов. Правовые акты Президента РФ подлежат обя­зательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, состав­ляющие государственную тайну, или сведения конфиден­циального характера. Акты Президента РФ публикуются в официальных источниках - "Российской газете" и "Собрании законодательства Россий­ской Федерации" в течение десяти дней после их подписа­ния. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. Такой строгий порядок, установленный Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти", имеет значение для единообразного применения актов главы государства по всей территории страны.

Распоряжение — это акт инди­видуального организационного характера. Распоряжениями Президента оформляются, как правило, решения по оперативным, кадровым и организационным вопросам, а также по вопро­сам работы Администрации Президента Российской Федерации[[4]](#footnote-4). Кроме актов, проанализированных выше, Президент РФ, реали­зуя свои полномочия, может обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ. В известной степени, запрос является актом главы государства, поскольку он предусмотрен Конституцией РФ (ч. 2 ст. 125), имеет обязывающую силу для органа конституционного контроля и порождает в Конституционном Суде правотворческий и правоприменительный процесс. В качестве одного из видов документов Президента РФ могут рассматриваться заключения на проекты федеральных законов, принятых Государственной Думой.

В виде писем Президент РФ оформляет законодательную инициативу, отлагательное вето, предлагает Государственной Думе кандидатуру на пост председателя Правительства РФ, председателя Центрального банка России, представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов, Генерального прокурора, ставит вопрос об освобождении от должности председателя Центрального банка — перед нижней палатой и Генерального прокурора — перед верхней палатой Федерального Собрания РФ.

**2. Правотворчество Правительства РФ**

Правовую основу органов исполнительной власти как субъектов правотворчества определяют нормы Конституции, Федеральный Конституционный Закон "О правительстве РФ", указ Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", "Временное положение о законопроектной деятельности Правительства РФ", концепция "Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов".

А. П. Алехин писал, что органы исполнительной власти имеют две стороны. Одна сторона, то, что эта разновидность органов государственной власти, другая сторона, именно субъекты исполнительной власти, призванные обеспечить ее формальную и фактическую реализацию, а именно органы исполнительной власти получили возможность влиять на правотворческую деятельность представительных органов, то есть обладают законодательной инициативной.

Некоторые ученые определяют орган исполнительной власти как орган государственной власти, который осуществляет задачи, функции государства и выступает от имени государства, наделен государственно - властными полномочиями. Эти полномочия состоят в праве органа издавать юридические акты от имени государства, являющиеся обязательными для тех, кому они адресованы, и применять меры, обеспечивающие реализацию юридических актов, в том числе меры убеждения, стимулирования и принуждения. Целесообразно вводится новый юридический термин "юридические акты", однако точного смыслового значения не дает. Надо полагать, что автор имел ввиду нормативные акты как синоним юридических актов. Кроме этого автор называет одним из признаков органов исполнительной власти то, что они наделены государственно-властными полномочиями.

Н.А. Игнатюк, исследуя компетенцию федеральных министерств Российской Федерации, пришел к выводу, что министерства обладают правотворческими полномочиями. И нормотворчество федеральных министерств можно классифицировать на: нормотворчество как участие в законопроектной деятельности Правительства РФ; нормотворчество для реализации общей и специальной компетенции министерств.

На уровне субъектов Российской Федерации в лице губернатора, Правительства субъекта, а также на уровне местного самоуправления правотворческая деятельность очень важна. Это связано с тем, что именно эти уровни сравнительно близки к народу, к их потребностям и интересам. И на локальных уровнях, с целью урегулирования частных проблем необходимо правотворчество исполнительных органов как гарантии своевременного и качественного разрешения вопросов и разногласий.

Проанализировав теоретический аспект органов исполнительной власти как субъект правотворчества, выявив основные его признаки следует дать анализ законодательства органов исполнительной власти в области правотворчества. В этой связи законодательство понимается как законы и нормативно-правовые акты, которые регулируют правотворческую деятельность органов исполнительной власти. К Федеральным законам регулирующим правовую основу органа исполнительной власти как субъекта правотворчества относится Федеральный конституционный закон "О Правительстве РФ". В названном Федеральном законе содержится статья, позволяющая принимать нормативно-правовые акты органами исполнительной власти. Основную правотворческую работу органов исполнительной власти выполняет Аппарат Правительства РФ. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ, а также Правительство РФ приняло основные требования к разработке проектов федеральных законов, утвердив их постановлением, постановление по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства РФ, а также методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов.

Таким образом, в отношении исполнительных правотворческих органов можно сделать ряд выводов. Во-первых, орган исполнительной власти для целей правотворчества является государственным органом, наделен от имени государства функциями и полномочиями по созданию нормативно-правовых актов.

Во-вторых, орган исполнительной власти является частью государственного аппарата, наделен государственно-властными полномочиями для организации и исполнения законов, нормативно-правовых актов.

В ст. 115 Конституции РФ говорится, что на основании и во исполнении Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Этим определяется подзаконных характер актов, издаваемых Правительством, обязательность их соответствия Конституции, законом и нормативным указам Президента РФ.

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ Правительство России обладает правом законодательной инициативы, которая означает, что оно может самостоятельно подготавливать проекты законов и выносить их на рассмотрение в Государственную Думу. Правовые акты Правительства являются важным звеном правовой системы России, и их основные формы устанавливаются в Конституции. Конституция определяет. Что формами правовых актов Правительства России являются постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. Постановлениями Правительства Российской  
Федерации должны оформляться решения, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение. Решение по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации. Постановление принимается на заседаниях Правительства при наличии кворума и путем голосования. Постановление Правительства подписывается Председателем Правительства или его первым заместителем.

Кроме того, в качестве постоянного органа Правительства в его аппарате действует Президиум Правительства, который призван решать текущие и оперативные вопросы. Заседание его проводятся по мере необходимости, а принятые решения оформляются в форме постановлений и распоряжений Правительства, однако они не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства  
Российской Федерации.

Необходимо отметить, что, устанавливая правовые формы актов, издаваемых Правительством РФ, Конституция РФ в то же время возлагает на Правительство обязанность обеспечивать их исполнения. Это помогает их оперативному и точному практическому внедрению, поскольку чаще всего тяжесть исполнения падает на органы исполнительной власти, которые подготавливают соответствующие акты.

Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации, т.е. на всей ее территории и всеми субъектами и органами местного самоуправления. Обязательность распространяется на всех граждан и должностных лиц, на все общественные объединения, государственные и частные предприятия. Таким образом, конституционный статус актов Правительства ставит эти акты по их обязательности в один ряд с законами и указами Президента РФ. Хотя по юридической силе они стоят ниже, чем последние, так как принимаются на основании и во исполнении выше стоящих актов.

Интересен вопрос о том, могут ли акты Правительства РФ отменять или приостанавливать акты исполнительной власти субъектов РФ. Статья 77  
Конституции РФ определила, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти[[5]](#footnote-5). Кроме того, из установленного Конституцией РФ обязательного характера актов Правительства РФ ясно вытекает вывод о том, что в случае расхождения этих актов с актами исполнительной власти субъектов РФ приоритет отдается постановлению или распоряжению  
Правительства РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Такое правило выглядит совершенно естественным, так как Президент РФ, во–первых, является гарантом Конституции РФ, а во–вторых, по существу возглавляет исполнительную власть[[6]](#footnote-6). Хотя инициатива отмены неконституционного и незаконного акта Правительства находится в руках у главы государства, ясно, что и без его решения любой акт Правительства, противоречащий Конституции РФ и федеральным законам, юридически ничтожен с самого начала. Федеральным конституционным законом о Правительстве РФ установлено, что постановления, и распоряжения Правительства РФ подлежат обязательному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства в  
Российской Федерации» не позднее 15 дней со дня их подписания. Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступает в силу не ранее дня их опубликования.

**3. Коллизия подзаконных нормативно-правовых актов законодательству**

Признание в непродуманности и необоснованности многих важных государственных решений прозвучало в [Послании](http://base.garant.ru/1583595/) Президента В.В. Путина Федеральному Собранию (2000г.). Трудности реализации многих действующих законов (а это в равной мере относится к указам и другим подзаконным актам) объективно требуют либо пересмотра данных документов, либо принятия неординарных мер для обеспечения их исполнения. Неэффективность принятых законов Президент объяснил также тем, что само государство во многом способствует диктату теневой экономики, разгулу коррупции и массовому оттоку капитала за рубеж. В.В. Путин убежден в том, что неэффективное государство является главной причиной длительного и глубокого экономического кризиса.

Значительное число нормативных указов Президента издано фактически в режиме конкурирующей компетенции с законодательной властью и Правительством. Объяснение тому находят в якобы особой роли Президента, его обширных полномочиях, касающихся не только исполнительной, но и законодательной власти. Заметим, что подобные акты были типичны для конституционных монархий и включались в массив чрезвычайно-указного законодательства, основанного на праве главы государства в известных случаях принимать меры и предписывать нормы, относящиеся к компетенции законодательных органов.

Искажение конституционных принципов верховенства федеральных законов и разделения властей становится особенно очевидным, поскольку на основе указов законодательного характера происходит фактическое соединение в одном лице власти законодательной и исполнительной. При подобной организации власти, как утверждал Монтескье, свободы не будет, так как весьма вероятно, что обладающий такими правами монарх (применительно к российской ситуации - Президент) "станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их".

Исходя из этого, право издания нормативных указов и правительственных постановлений в соответствии с духом и буквой Конституции и без противоречия законам является неизбежной функцией главы государства и центрального Правительства. Для таких указов, по мнению В.М. Гессена, не требуется и поручения со стороны законодательной власти, поскольку оно "не только не предоставляет правительству новых, ему не принадлежащих полномочий, но, напротив, ограничивает полномочия, принадлежащие ему. Оно обязывает правительство к изданию указа, который мог бы быть издан по его усмотрению. Поручение может иметь или не иметь места; во всяком случае, все то, что не должно быть регламентировано законом, может быть регламентировано правовым указом". Собственно, такой доктринальный подход во многом разделяет и Конституционный Суд Российской Федерации, но в своем толковании президентских указов.

Как правило, широкий диапазон правотворческой деятельности Президента его сторонники объясняют целесообразностью, ибо государственная жизнь, особенно на этапе реформаторских преобразований, не может жить только ожиданиями закона. Учитывая потребности общества, высшие государственные органы должны своевременно решать не только насущные социальные проблемы, но и задачи стратегического направления в развитии государства. Президент, Правительство, исполнительная власть по своей природе весьма подвижны, они представляют как бы постоянную творческую доминанту государственной власти.

К сожалению, проблема разрешения коллизий между указом и законом путем отмены незаконных указов до сих пор остается открытой. Она решена пока лишь в отношении оценки конституционности указов[[7]](#footnote-7).

Необходимость "опережающего нормотворчества" Президента мотивировалась Б. Ельциным в Послании Федеральному Собранию 16 февраля 1995 г. главным образом масштабами законодательства. "Объем предстоящей законодательной работы настолько громаден, что парламент еще не скоро удовлетворит потребности практики в качественных законах. В этих условиях Президент обязан своими нормативными указами восполнять правовые пробелы". Иначе говоря, на первое место выдвигался фактор целесообразности, что, естественно, не встретило активной поддержки среди большинства правоведов. "Вне всякого сомнения, предложенная концепция ничего общего не имеет ни с [Конституцией](http://constitution.garant.ru/rf/), ни с конституционностью. Под фактом восполнения пробелов при желании можно принять такой указ, который вступит в противоречие с демократическими устоями государства".

К тому же в результате подобной интерпретации само понятие пробела в законодательстве при кажущейся ясности этого явления стало весьма неопределенным, так как неясно, где границы пробелов, в рамках которых Президент издает указы законодательного свойства. Что подразумевается под пробелом - фрагментарная правовая норма, которая объективно необходима для полноты закона и его реализации, но отсутствует в связи с недосмотром законодателя, или полноценный федеральный закон, который пока не принял парламент?

Российская Конституция определяет, что федеральные законы принимаются Государственной Думой ([ст.105](http://constitution.garant.ru/rf/chapter/5/#block_105)), а также что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы, имеющие прямое действие на всей территории государства ([ст.76](http://constitution.garant.ru/rf/chapter/3/#block_76)). Следовательно, принятие вместо законов указов, действующих впредь до принятия закона (т. е. неопределенно долго, поскольку сроки принятия законов не указаны), - явление в принципе недопустимое.

Коллизия подзаконных нормативно-правовых актов Президента РФ законодательству можно рассмотреть на конкретном примере.

5 апреля 2016 г. Президент РФ подписал [Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 157 "Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации"](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=196284) в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, согласно ст. 80 Конституции РФ образовать Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации. Данный указ в подп.«б» п.6 возлагает на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации задачу по участию в борьбе с терроризмом и в обеспечении правового режима контртеррористической операции. Однако [Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О Федеральной службе безопасности"](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=191743) в ст.8 устанавливает, что борьба с терроризмом основное направление деятельности органов Федеральной службы Безопасности.

В данном случае просматривается явная коллизия указа Президента РФ с федеральным законом. По своей сути Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации будет дублировать полномочия других служб и ведомств, осуществляющих обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. На наш взгляд, целесообразно для обеспечения необходимого функционирования данных служб и ведомств исключить конкуренцию правомочий, четко разграничить сферы их деятельности.

**Заключение**

Президент РФ в соответствии с конституцией страны, обладает широким кругом полномочий, необходимых для реализации его функций как главы государства. Эти полномочия затрагивают, по сути дела, все стороны государственной деятельности, и резидент, в конечном счете, ответственен за слаженную и сбалансированную работу всех государственных структур.

В настоящее время роль Президента РФ в системе органов государственной власти чрезвычайно высока, заметна также его роль в законодательном процессе, которая представляет собой исключительное для российского права явление. Участвуя в законодательном, а при наличии полномочий по изданию правовых актов, Президент РФ обладает широким диапазоном средств и форм участия в правотворческом процессе. В сотрудничестве с Федеральным Собранием РФ Президент РФ становится непосредственным участником законотворческого процесса.

Право на правотворчество высшего органа исполнительной власти – Правительства РФ установлено нормами Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», процессуальные аспекты реализации итого права – Регламентом Правительства РФ .

Правительство РФ как исполнительный орган общей компетенции вправе издавать постановления и распоряжения по широкому кругу вопросов, входящих в его компетенцию, а нормы отдельных федеральных законов и указов Президента РФ уточняют характер его правотворческих полномочий, содержат предписания о принятии постановлений по конкретным вопросам. Реализация Правительством своих полномочий в различных сферах предполагает принятие не только «вторичных» по отношению к закону и указам Президента РФ актов, но и установление новых норм права (прямо не предусмотренных законом),  в пределах его компетенции.

**Список использованных источников и научной литературы:**

**Нормативно-правовая база:**

1.Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с попр., внесенными Законами о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. №6 ФКЗ и №7- ФКЗ//Российская газета. 1993. 25дек., 2008. 31 дек.;

# 2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) "О Правительстве Российской Федерации"// Российская газета;

3. [Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О Федеральной службе безопасности"](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=191743)// <http://www.consultant.ru/search>;

4. [Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 157 "Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации"](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=196284)// <http://www.consultant.ru/search>;

5. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»// <http://www.consultant.ru/search>.

**Учебная литература, книги:**

1.Волкова С. В., Малышева Н. И. Межвузовская конференция о проблемах юридической техники // Правоведение. 2006. № 2.;

2.[Иеринг Р. фон](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3,_%D0%A0%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%84_%D1%84%D0%BE%D0%BD). Юридическая техника. М.: Статут, 2008. 231 с.;

3.Капустина М. А. Юридическая техника: предмет, структура, методы (тезисы доклада) // Юридическая техника: вопросы теории и истории / Под общ. ред. Д. И. Луковской. СПб. 2005. С. 6-7;

4.Кашанина Т. В.. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.:Норма: ИНФРА-М. 496 с., 2011;

5.Раянов Ф. М. Теория правового государства. М.: Юрлитинформ, 2014.272 с.

1. См.: Ларина О.Г., Ламанов Е.Н., Шевцов А.Л., Чапчиков С.Ю., Емельянов А.С. Теория государства и права. Учебное пособие// ЗАО "Университетская книга", Курск, 2015. 188 С. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Волкова Н.С.  
   В сборнике: [Правительство Российской Федерации](http://elibrary.ru/item.asp?id=20042338) [монография]. [Е. А. Юртаева и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой//Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. Москва, 2005. С. 479-496. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Шилина С.А. [Вестник Брянского государственного университета](http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=928702). 2010. [№ 2](http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=928702&selid=15607890). С. 231-236. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Новоселов С.Ю. [Современные](http://elibrary.ru/item.asp?id=25707404) проблемы правотворчества и правоприменения материалы Всероссийской студенческой научно-практической конференции. 2016. С. 70-72. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Приймак Д. [Закон и право](http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=539031). 2007. [№ 7](http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=539031&selid=11791125). С. 71-72. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Гогаева А. [Закон и право](http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=680485). 2010. [№ 3](http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=680485&selid=13622517). С. 36-38. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 97. [↑](#footnote-ref-7)