

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

М.А. ИВАНОВА

ПРОБЛЕМЫ ПРАВотВОРЧЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рекомендовано Ученым советом государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по специальности 030501 «Юриспруденция»

Оренбург 2008

УДК 340.13 (075.8)
ББК 67.0я73
И 20

Рецензент
кандидат юридических наук, доцент И.А. Воронина

И **Иванова, М.А.**
Проблемы правотворчества в субъектах Российской Федерации: учебное пособие / М.А. Иванова. - Оренбург: ГОУ ОГУ, 2008. - 124 с.

ISBN

Учебное пособие посвящено актуальным проблемам правотворчества субъектов Российской Федерации. Были использованы наиболее интересные и актуальные новейшие публикации в области нормотворческой деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации, а также труды известных ученых .

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по специальности 030501 «Юриспруденция»

И1202000000

ББК

ISBN

©Иванова М.А., 2008
© ГОУ ОГУ, 2008

Содержание

Введение.....	5
1 Конституционные основы федеративного устройства Российской Федерации.....	7
1.2 Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами	15
2 Правотворческий процесс в субъектах Российской Федерации	26
2.1 Понятие правотворческого процесса	26
2.2 Правотворческий процесс в Оренбургской области.....	31
2.3 Подготовка и внесение проектов законов в Законодательное Собрание Оренбургской области.....	32
2.4 Подготовка законопроекта для рассмотрения в первом чтении.....	42
2.5 Рассмотрение законопроекта в первом чтении.....	45
2.6 Рассмотрение законопроекта во втором чтении.....	47
2.7 Подготовка законопроектов, принятых во втором чтении, к третьему чтению. Рассмотрение законопроекта в третьем чтении.....	49
2.8 Направление закона Оренбургской области, отклоненного Губернатором Оренбургской области, на повторное рассмотрение Законодательного Собрания	50
2.9 Рассмотрение и принятие постановления Законодательного Собрания.....	52
2.10 Поправки и пересмотр положений Устава (Основного Закона) Оренбургской области.....	52
2.11 Рассмотрение Законодательным Собранием проектов федеральных законов.....	54
2.12 Порядок обнародования и вступления в силу Законов Оренбургской области порядок вступления в силу постановлений Законодательного Собрания.....	55
2.13 Принятие, официальное опубликование и вступление в силу правовых актов Губернатора Оренбургской области.....	56
2.14 Принятие, официальное опубликование и вступление в силу постановлений Правительства Оренбургской области, правовых актов иных органов исполнительной власти области.....	57
3 Проблемы современного правотворческого процесса субъектов Российской Федерации.....	58
3.1 Общие положения о состоянии проблем нормотворчества в России.....	58
3.2 Проблемы совершенствования стадий законодательного процесса	70
3.3 Проблемы планирования подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации.....	81
3.4 Проблемы опубликования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации	85
3.5 Проблемы трактовки юридических понятий в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.....	90
3.6 Проблемы унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России.....	97
3.7 Проблемы совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления.....	108

3.8 Правовые акты субъектов РФ – часть правовой системы Российской Федерации.....	117
---	-----

Введение

Правовые акты субъектов Российской Федерации – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации. В юридической литературе вопросы о понятии правотворческой деятельности, стадиях и принципах правотворческого процесса являются дискуссионными. Кроме того, современное законодательство Российской Федерации не содержит четких определений указанных терминов, не раскрывает содержание принципов правотворческого процесса. Правотворческий процесс в субъектах Российской Федерации (правотворчество, правотворческая деятельность) определяется как урегулированная законодательством деятельность специально на то уполномоченных органов по изданию (разработке, принятию, изменению, введению в действие и признанию утратившими силу) правовых актов. Исследование проблем правотворчества субъектов Российской Федерации охватывает целый комплекс вопросов: понятие правотворчества, стадии правотворческого процесса, принципы правотворческого процесса, реализация права законодательной инициативы, разработка проекта, определение места правового акта субъектов РФ в российской правовой системе.

В отечественной юридической литературе исследовалась природа правотворческого процесса органов государственной власти, признаки и свойства и стадии правотворчества. Так, в юридической литературе существует утверждение, что законодательство составляют только акты высшего представительного органа и Правительства. Но сегодня принято говорить о двухуровневом характере законодательства, которая включает и акты высших законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Федерации. Законодательство субъектов РФ - конституции, уставы, законы, подзаконные акты являются частью правовой системы Российской Федерации.

Необходимость собственной законодательной базы определяется федеративным характером Российского государства, в составе которого находятся субъекты со своими местными особенностями. В таком государстве, как отмечают многие авторы, следует иметь унифицированное законодательство для субъектов Российской Федерации по основным базовым законам. Конституция Российской Федерации закрепляет общие принципы и предмет правового регулирования субъектов Федерации. Федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Конституции, уставы, законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Указанные положения Конституции Российской Федерации (ст.4, 71, 72, 73, 76), с одной стороны, составляют юридическую основу для построения единого правового пространства в федеративном государстве, а с другой - позволяют иметь собственное законодательство субъекта Федерации, где, помимо прочего, необходимо учитывать местные особенности. Федеральные

законы, как отметил Президент России В. В. Путин, «часто не учитывают местных особенностей. И потому руководители регионов энергичнее, настойчивее должны использовать право законодательной инициативы. И, думаю, будет правильно, если федеральный центр будет поддерживать эти инициативы. Будет правильно, если мы все вместе будем убеждать депутатов Государственной Думы принимать по ряду направлений деятельности так называемые базовые законодательные принципы, на основе которых на местах можно было бы более точно регулировать общественные отношения, потому что местный законодатель лучше знает национальные и местные особенности.¹ Такое взаимосочетание и взаимодополнение общего и особенного в формировании законодательства - залог успешного решения вопросов реформирования общества, государства, экономики.

Целью настоящего учебного пособия является комплексный анализ правового регулирования процесса подготовки, принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Вертикаль власти - фундамент Федерации // Южный Федеральный округ. - 2000. - № 4. – С. 3.

1 Конституционные основы федеративного устройства Российской Федерации

1.1 Структурная характеристика Российской Федерации как федеративного государства

В части 1 статьи 5 Конституции РФ дана структурная характеристика Российской Федерации как федеративного государства. Разнообразие форм составляющих Федерацию образований - результат исторического развития России, особенностей ее национального состава. Республики (в эпоху СССР они именовались автономными) являются по сути национально-государственными образованиями, в границах которых самоопределились национальные общности, отличающиеся своеобразием языка, культуры и быта; края (ранее крупные административно-территориальные единицы, в состав которых входили автономные области и автономные округа), области (традиционно именуемые крупные административно-территориальные единицы, в некоторых из них были и остаются автономные округа) и города федерального значения (в прошлом города республиканского подчинения: Москва, Ленинград) представляют собой территориально-государственные образования с достаточно однородным, преимущественно русским, населением; автономная область (в советский период их было пять, в настоящий момент сохранилась одна - Еврейская автономная область) - национально-территориальное государственное образование; автономные округа (появились в 30-х годах XX в. и рассматривались в качестве административно-территориальных единиц с национальной спецификой как часть более крупных административно-территориальных единиц) подобны автономной области и являются по происхождению и этническому компоненту национально-территориальными государственными образованиями, входящими (за исключением Чукотского автономного округа) в состав края или области и имеющими своей целью способствовать сохранению самобытности и развитию отдельных компактно проживающих малочисленных народов северных территорий. Названные государственные образования с этническим элементом: республики, автономная область, автономные округа - это образования всех народов как части многонационального народа Российской Федерации, а не только тех, которые дали ему соответствующее наименование.

Фиксация в Конституции перечисленных форм государственности в юридическом смысле предполагает, что субъекты Федерации могут состоять в ней, облекая свою государственность в одну из таких форм. Кроме того, есть основания полагать, что данная Федерация в обязательном порядке должна включать все указанные виды субъектов (в контексте с этим очевидно, например, что объединение автономных округов с субъектами, в состав которых они входят, при неизменной Конституции не может привести к полному исчезновению названного вида субъекта Федерации).

Формально различаясь, субъекты Федерации (их именной перечень приводится в ст. 65 Конституции) в конституционном отношении по сути

одинаковы. Это отражает само объединяющее их понятие «субъект Российской Федерации». Оно впервые появилось в Конституции 1993 г. и подчеркивает общность республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, обращает внимание на то, что при сохранении прежних государственно-правовых форм они обрели новое качество, став субъектами Федерации.

В Российской Федерации субъекты равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5), а также в отношении иных атрибутов конституционно-правового статуса: в правах иметь конституцию или устав, собственные органы государственной власти, законодательство, свою территорию, представительство в Совете Федерации и др. (см. комм. к ст. 66 Конституции). Конституционный Суд признал принцип равноправия доминирующим в статусе субъектов Федерации (Постановление от 14 июля 1997 г. № 12-П//СЗ РФ. 1997. № 29. ст. 3581).¹ Это стало определяющим обстоятельством и в деле о дорожных фондах, рассматривая которое Конституционный Суд пришел к следующему выводу: равноправие предполагает единообразие конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов власти со всеми субъектами Федерации. Российская Федерация, в частности, не может отказать кому-либо из них как в праве создавать территориальные дорожные фонды, так и в возможности формировать их за счет одинаковых для всех источников. Равноправие субъектов не исключает некоторых различий между ними. Они отражены в федеральной Конституции, которая, например, именует республики государствами (ч. 2 ст. 5), допускает установление ими собственных государственных языков (ч. 2 ст. 68), предполагает, что по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области и автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе (ч. 3 ст. 66), а отношения автономных округов, входящих в состав края, области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (ч. 4 ст. 66). Возможны и другие различия, но они, видимо, должны иметь договорную или федерально-законодательную основу и быть обусловлены конкретными специфическими социально-экономическими и другими особенностями. Дополнительные юридические права и гарантии в данной ситуации по существу становятся предпосылкой к фактическому выравниванию статусов субъектов Федерации, а значит, и правового положения граждан, проживающих на их территориях и в России вообще. Именно с учетом сказанного Конституционный Суд признал допустимым

¹ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П // СЗ РФ. - 1996. - № 29. - Ст. 3543.

правомочие федерального законодателя дифференцированно распределять поступления от дорожных фондов, не ограничивая при этом право субъекта Федерации создавать собственные территориальные дорожные фонды за счет единых для всех налоговых источников.

Часть 2 статьи 5 Конституции РФ фиксирует важнейшие государственно-правовые атрибуты государственности субъектов Российской Федерации и в этом контексте - различия между ними. Республика, хотя и в скобках, названа государством. Конституционно данное положение было зафиксировано в начале 90-х годов прошлого века. Однако такая запись – «республика (государство)», подчеркнул Конституционный Суд, не означает признание государственного суверенитета этих субъектов Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера; Конституция не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации.¹

Республика наделена правом иметь свою конституцию, что, впрочем, признавалось и прежними конституциями России. Однако, в отличие от Конституции РСФСР 1937 г. (п. «б» ст. 19), которая исходила из того, что конституция республики утверждается федеральными органами государственной власти, ныне какая-либо регистрация или утверждение принятых республиками конституций не предусматриваются. Равно как и обеспечение их соответствия Конституции - прерогатива не законодательных органов Федерации, что предполагала Конституция РСФСР 1978 г. (п. 2 ст. 72, п. 4 ст. 115), а специализированного органа конституционного контроля - Конституционного Суда РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции 1993 г.).

Республики имеют также свое законодательство, т.е. они обладают правом в установленных пределах принимать собственные законы. Это делается по вопросам, находящимся в их ведении или входящим в сферу совместного ведения с Российской Федерацией, в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Конкретный, но не исчерпывающий перечень данных вопросов, требующих законодательного оформления, приводится в ч. 2 ст. 5 ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации наряду с наименованием республики призваны самоидентифицировать ее внутри Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить иным целям.²

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ.- 2000. - № 25.- Ст. 2728.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-

Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ в основном обладают теми же по значению элементами государственности, что и республика. Они принимают на равных с республиками условия устав - конституционно подобный правовой акт, образуют собственные органы государственной власти, издают законы, и, соответственно, у них складывается собственное законодательство, они вправе иметь свою столицу и символы: герб, флаг, гимн.

В ч.3 статьи 5 Конституции РФ статьи говорится об основах (принципах) федеративного устройства Российской Федерации. Понятие «федеративное устройство» не употреблялось в ранее действовавших российских конституциях, которые вместо него оперировали понятиями «государственное устройство» (Конституция РСФСР 1937 г.) и «национально-государственное устройство» (Конституция РСФСР 1978 г.).

Конституционная новелла акцентирует внимание на форме государственного устройства Российской Федерации. Это само по себе предполагает, что ее составные части, будучи элементами целого, являются относительно самостоятельными государственными образованиями; что, в отличие от унитарного государства, гарантируется большая степень разделения властей по вертикали и децентрализации.

Положения о федеративном устройстве находят отражение во многих статьях Конституции, но наиболее развернуты в ее гл. 3, названной «Федеративное устройство». В ч.3 ст. 5 сформулированы основы данного устройства. Одной из них признается государственная целостность Российской Федерации. Это означает, что Россия не является простым соединением образующих ее частей, а представляет собой единое государство, в котором обеспечивается целостность и неприкосновенность его территории; существует единое гражданство; гарантируется единое экономическое пространство и использование единой денежной единицы - рубля; устанавливается верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Федерации; действуют федеральные органы государственной власти и провозглашается единство систем государственной власти; государственные образования рассматриваются как находящиеся в составе Федерации, территория каждого из них является неразрывной частью территории России; вопросы федеративного устройства отнесены к исключительной прерогативе Федерации; отсутствует, как и в других существующих федеративных государствах, право выхода субъектов из Федерации (ст. 4, 6, 8, 11, 15, 65, 67, 71, 75 и др.). Сохранению государственной целостности, как определил Конституционный Суд, служит и регулирование, согласно которому в Российской Федерации статус политической партии могут получить только общенациональные (общероссийские) политические объединения. Создание же региональных партий, во всяком случае в настоящее время, представляет собой угрозу этой целостности, поскольку стимулирует отстаивание преимущественно сугубо региональных и местных интересов, прав соответствующих этнических (региональных) групп и не будет способствовать

формированию оптимальной партийной системы как части политической системы страны.¹

Государственная целостность и ее составляющие - определяющая предпосылка нормального функционирования государства. Она является также, как подчеркивалось в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П,² важным условием равного правового статуса всех граждан независимо от их места проживания, одной из гарантий их конституционных прав и свобод. Именно поэтому государственная целостность рассматривается как особая ценность. Она защищена всей системой органов государственной власти: Президентом РФ, его полномочными представителями в федеральных округах, Правительством РФ, федеральными судами, Прокуратурой РФ и др., а также установлением запрета на создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на нарушение целостности Российской Федерации.

В качестве одной из основ федеративного устройства Конституция закрепляет принцип единства системы государственной власти. Он является логическим следствием того, что единый источник власти в Российской Федерации, согласно Конституции, - ее многонациональный народ. Этот принцип гарантирует целостность России и ее суверенитет, обеспечивает слаженное функционирование государственного механизма по осуществлению функций Российского государства во всей их полноте и многообразии.

Реализация данного принципа по горизонтали выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации, действуя в духе разделения властей как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти - соответственно федеральной и субъекта Федерации. Это достигается единством ключевых принципов функционирования, производностью полномочий от тех, которыми обладают Федерация или ее субъект, наличием совокупности организационно-правовых «сдержек и противовесов», при которых все органы данного уровня сообразно своим функциям в различных формах участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их осуществлении; политика и законы отражают общую позицию единой государственной власти.

В вертикальном срезе единство системы государственной власти проявляется в определенной структурной схожести органов государственной власти субъектов Федерации и федеральных органов государственной власти. Оно требует, чтобы субъекты Федерации в основном исходили из федеральной

¹ По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. - 2005. - № 6. - Ст. 491.

² По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П // СЗ РФ. - 1996. - № 29. - Ст. 3543.

схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти,¹ ориентировались на общие принципы и формы деятельности. Это единство обеспечивает особое построение Федерального Собрания, где одна из палат - Совет Федерации формируется из представителей от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (ст. 95 Конституции); верховенство Конституции РФ и федеральных законов (ч. 2 ст. 4); ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который включает в том числе меры ответственности органов государственной власти субъектов Федерации за нарушение Конституции и федеральных законов; деятельность Президента как гаранта Конституции (ч. 2 ст. 80); осуществление федеральными органами государственной власти координационных полномочий;² судебный контроль (ст. 46, 125 Конституции), прокурорский надзор. В отношении органов исполнительной власти, которые по определенным вопросам образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, Президент наделяется правом приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Единство системы государственной власти, однако, нельзя понимать как право федеральных органов государственной власти вмешиваться в деятельность региональных органов, подменять их и давать указания. В демократическом правовом государстве действует принцип собственной компетенции, за осуществление которой та или иная публично-властная структура несет как правовую, так и политическую ответственность и в осуществление которой (компетенции) никто не вправе вторгаться.

В то же время принцип собственной компетенции не означает бесконтрольности осуществления органами государственной власти (а равно органами местного самоуправления) своих полномочий. Но данный контроль может осуществляться только в пределах и формах, установленных Конституцией и законом, причем главной из этих форм является судебный контроль, к которому могут прибегать как другие органы государственной власти, так и граждане.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. В этом заключается принцип разделения властей по

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // СЗ РФ. - 1996. - № 4. - Ст. 409.

² О координации международных и внешнеполитических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ. - 1999. - № 2. - Ст. 231.

вертикали, последовательная реализация которого гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции.

Разграничение предметов ведения и полномочий между названными органами государственной власти производно от разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Оно осуществляется настоящей Конституцией и в соответствии с ней Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (в системе исполнительной власти также с помощью соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации), федеральным законом.

Одним из основополагающих принципов федеративного устройства Российской Федерации является равноправие ее народов. Конституция (преамбула) определяет данный принцип как общепризнанный.

Равноправие народов находит свое проявление в том, что независимо от численности и других характеристик каждый из них имеет право на самоопределение, использование земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности, сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, получение поддержки со стороны Российской Федерации, в ведении которой находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области национального развития России. Обеспечивая права народов, государство создает предпосылки для реального осуществления индивидуальных прав и свобод человека и гражданина, в частности связанных с правом каждого на пользование родным языком, свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества, исповедовать любую религию, быть защищенным от дискриминации по национальному признаку.

Признание равноправия народов не исключает особого внимания со стороны государства к определенным их группам, которые в силу разных причин являются наименее защищенными. К таковым Конституция относит национальные меньшинства и их особую разновидность - коренные малочисленные народы.

Федеративное устройство Российской Федерации опирается на принцип самоопределения народов. Он не только непосредственно зафиксирован в Конституции, но и является ее исходной идеей и рассматривается как общепризнанный принцип (преамбула). Такое качество придается ему Уставом ООН (ч. 2 ст. 1), Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 1) и Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 1) от 19 декабря 1966 г., ратифицированными Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г.¹ В соответствии с указанными пактами «все народы имеют право на

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.: ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. // Ведомости СССР. -1976. - № 17. - Ст. 291.

самоопределение», и в силу этого права народы «свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие», все государства обязаны «поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право».

Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г.¹ провозгласила право на самоопределение в избранных народом национально-государственных и национально-культурных формах (п. 4). Конституция, следуя этому положению, допускает принятие в Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, изменение статуса субъектов Федерации по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Федерации, гарантирует местное самоуправление, право народов на сохранение родного языка, права национальных меньшинств и коренных малочисленных народов. Федеральным законом от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии»² созданы правовые основы для самоопределения этнических сообществ в форме национально-культурной автономии, способствующей развитию и защите языка и культуры данных общностей и их представителей. В Постановлении Конституционного Суда от 13 марта 1992 г. № 3-П отмечалось, что право на самоопределение народа предполагает наличие у субъекта Федерации права на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе.

Конституция обеспечивает самоопределение народов в пределах Российской Федерации; ее субъекты не наделены правом выхода из состава Федерации. Это положение согласуется с международно-правовыми нормами. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г.,³ в разделе о принципе равноправия и самоопределения народов указывается, что ничто в нем «не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов... и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории. Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны». Конституционный Суд в упомянутом выше

¹ Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // Ведомости РСФСР. -1990. - № 2.- Ст. 22.

² О национально-культурной автономии: федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. -1996. - № 25. - Ст. 2965.

³ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН: принята Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г. / Международное право в документах. - М., 1992. - С. 4-12.

Постановлении от 13 марта 1992 г. № 3-П определил, что при реализации любого права, в том числе и права на самоопределение, необходимо признание и уважение прав других, в противном случае «будет иметь место не осуществление права, а злоупотребление правом»; «не отрицая права народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления, следует исходить из того, что международное право требует при этом соблюдения принципа территориальной целостности и прав человека».

Часть 4 статьи 5 Конституции РФ конкретизирует положение первой части о равноправии субъектов Российской Федерации. Из приведенной нормы следует, что все субъекты Федерации независимо от вида, во-первых, без каких-либо изъятий обладают равными правами во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти в государственно-правовой, бюджетной и других сферах; во-вторых, каждый из них вступает в эти отношения непосредственно, что имеет особое значение для автономных округов, входящих в состав края или области. Формы и процедуры указанных взаимоотношений определяются Конституцией РФ, Федеральным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашениями в системе исполнительной власти и федеральными законами.

1.2 Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами

Совершенствование разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также взаимодействия между данными органами должно осуществляться строго на основе таких конституционных принципов организации государственной власти, как распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4 Конституции РФ); целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации (ч. 3 ст. 4 Конституции РФ); государственная целостность Российской Федерации; единство государственной власти; разграничения предметов ведения между Российской Федерации и ее субъектами (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ); равноправие субъектов Российской Федерации (ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ); разграничение полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (ч. 3 ст. 5, ст. 72 и 76 Конституции РФ); объединение исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения в единую систему исполнительной власти (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ); допустимость передачи осуществления части полномочий федеральных органов исполнительной власти исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации (ч. 2 ст. 78 Конституции РФ). Кроме того, при распределении полномочий между органами государственной власти

Российской Федерации и ее субъектов необходимо учитывать вступление в действие нового порядка замещения должностей высших должностных лиц субъектов Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»».¹

В Российской Федерации в настоящее время основу взаимодействия органов государственной власти Российской Федерацией и ее субъектов составляет распределение полномочий названных органов, установленное: федеральными законами; договорами о разграничении полномочий; соглашениями о передаче осуществления части полномочий, а по предметам ведения Российской Федерации - еще и нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Практика расширения компетенции органов государственной власти субъектов Федерации посредством принятия федеральных законов, в частности в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения, сельского хозяйства, природопользования и охраны окружающей среды, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, позволяет сделать вывод о возможности дальнейшего развития данного процесса.²

На начальных его этапах осуществлялось прежде всего возложение на исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации части полномочий территориальных органов федеральных служб и агентств. В настоящее время с учетом накопления органами исполнительной власти субъектов Федерации необходимого опыта возможна передача им части полномочий федеральных служб и агентств, как имеющих, так и не имеющих территориальных органов. При этом осуществление указанных полномочий целесообразно возлагать на высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, а ответственность за их реализацию фактически должно нести высшее должностное лицо субъекта Федерации, что было бы необходимо установить законодательно.

Но, как отмечает А.Н. Чертков, в данном процессе следует учитывать характер и содержание соответствующих полномочий. Прежде всего необходимо разделить процессы передачи осуществления полномочий федеральных исполнительных органов органам исполнительной власти субъектов Федерации по предметам ведения Российской Федерации, передачи полномочий федеральных исполнительных органов органам исполнительной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской

¹ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. - № 50. – С. 4950.

² **Чертков, А.Н.** Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти / А.Н. Чертков // Законодательство и экономика. – 2007. - № 1. – С.15.

Федерации и субъектов Федерации, и перераспределения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.¹

По предметам ведения Российской Федерации, закрепленным ст. 71 Конституции РФ, федеральные исполнительные органы вправе при необходимости передавать осуществление отдельных полномочий органам исполнительной власти субъектов Федерации с предоставлением необходимых финансовых средств при сохранении всей полноты контроля за их осуществлением и ответственности за ненадлежащее осуществление соответствующих полномочий. Данный процесс следует воспринимать в свете положения ст. 77 Конституции РФ о единстве системы исполнительной власти в рамках предметов ведения Российской Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения.

Соответствующие возможности дают ст. 26.5 и 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».² В указанном Законе предусмотрены три механизма передачи полномочий: федеральными законами; нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ; соглашениями между исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъекта. Иных механизмов передачи полномочий по предметам ведения Российской Федерации действующим законодательством не предусмотрено, и в этом нет необходимости.

По мнению А.Н. Черткова возлагаемые на органы исполнительной власти субъектов Федерации полномочия федеральных исполнительных органов не должны быть связаны непосредственно с национальными интересами и обеспечением решения общегосударственных задач. Иначе это может привести к нарушению основ конституционного строя России и разрушению осуществления государственных функций федерального уровня осуществления государственной власти.³

Осуществление исполнительными органами субъекта Федерации полномочий, возложенных федеральным нормативным актом, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Вот почему к таким нормативным актам применяются требования, указанные в п. 7 и 8 ст. 26.3 рассматриваемого Федерального закона. Аналогичным образом должны финансироваться полномочия, переданные исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации по соглашениям. Объемы субвенций на финансирование соответствующих федеральных полномочий должны предусматриваться в

¹ Там же. - С.15.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999.- № 42. – Ст.5005.

³ **Чертков, А.Н.** Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти / А.Н. Чертков // Законодательство и экономика. – 2007. - № 1. – С.

федеральном бюджете обособленно по каждому полномочию. В целях обоснованного определения размеров субвенций на подобное финансирование было бы целесообразно, чтобы Правительство РФ разработало и согласовало с высшими должностными лицами субъектов Федерации единую методику, определяющую расчет средств как на содержание органов исполнительной власти субъектов Федерации, реализующих федеральные полномочия, так и на финансирование самих возлагаемых полномочий.

Кроме того, в целях повышения взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов федеральный законодатель установил обязательное соблюдение требований ст. 26.4 рассматриваемого Федерального закона по согласованию соответствующих проектов федеральных законов с органами государственной власти субъектов Федерации.

При наделении органов исполнительной власти субъектов Федерации отдельными федеральными полномочиями представляется возможным в ряде случаев предусмотреть реорганизацию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Возложение на исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации федеральных полномочий должно сопровождаться совершенствованием механизмов взаимодействия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней. Прежде всего, речь идет о наделении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти правом контроля за реализацией органами исполнительной власти субъектов Федерации возложенных полномочий; разработке форм соответствующей отчетности, определении сроков ее предоставления; обеспечении права беспрепятственного доступа к информации, имеющейся в органе исполнительной власти субъекта Федерации, руководителю специального территориального органа исполнительной власти, осуществляющего возложенные полномочия; образовании при высшем должностном лице субъекта Федерации совещательных органов, в состав которых могут быть включены по согласованию руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль; обеспечении единообразия наименования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и исключения дублирования их наименований с наименованиями исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

В связи с возложением на органы исполнительной власти субъектов Федерации полномочий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти необходимо обеспечить своевременную корректировку схем размещения территориальных органов. Часть названных органов в субъектах Федерации может быть ликвидирована в случае передачи всех их полномочий. В этом случае контроль за осуществлением возложенных на исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации полномочий можно возложить на существующие или вновь образованные межрегиональные или окружные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (в зависимости от конкретных социально-

экономических, природно-географических и иных условий один орган на федеральный округ или один орган на три-четыре субъекта Федерации, расположенных в пределах соответствующего федерального округа). При наличии межрегионального и регионального территориальных органов федерального органа исполнительной власти необходимо исключить дублирование их компетенции.

Кроме того, в случае передачи всех полномочий территориального органа федерального исполнительного органа на уровень субъекта Федерации данный орган целесообразно реорганизовать в орган исполнительной власти субъекта Федерации.¹ При этом требуются определенные гарантии участия федерального исполнительного органа в реорганизации своего территориального органа в виде согласования структуры вновь образуемого исполнительного органа субъекта Федерации, осуществляющего переданные полномочия федерального исполнительного органа и согласования кандидатуры руководителя такого органа. Указанные согласования можно осуществлять либо только в определенный переходный период реорганизации и в отношении первого руководителя исполнительного органа субъекта Федерации, либо закрепить соответствующие полномочия за федеральным исполнительным органом на постоянной основе. Практика складывается в пользу второго подхода.

Вместе с тем указанные согласования с федеральным исполнительным органом целесообразно допускать лишь в отношении структуры исполнительного органа, образуемого при реорганизации территориального органа федерального исполнительного органа, который осуществляет переданные полномочия федерального исполнительного органа. Если существующий в субъекте Федерации исполнительный орган осуществляет часть переданных полномочий федерального исполнительного органа наряду с собственными полномочиями, его структура и кандидатура руководителя должны определяться субъектом Федерации самостоятельно без участия федеральных исполнительных органов.

При определении схемы размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти целесообразно учитывать количество объектов регулирования и контроля, территориальную доступность органов исполнительной власти для граждан России, сложносоставной характер некоторых субъектов Федерации.

В связи со сложносоставным характером некоторых субъектов следует отметить, что в п. 2 ст. 26.6 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" установлено, что в краях и областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета (п. 7 ст. 26.3), а также по

¹ **Чертков, А.Н.** Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти / А.Н. Чертков // Законодательство и экономика. – 2007. - № 1. – С.16.

предметам ведения Российской Федерации, возложенных на исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации (ст. 26.5), осуществляются органами государственной власти края (области) на всей территории соответствующего края (области), включая территорию автономного округа.

Соответствующие положения п. 2 ст. 26.6 указанного Закона действуют, если иное не установлено федеральным законом об автономном округе или федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области.

На практике пока не принято федеральных законов об автономном округе, за исключением Закона РФ от 17 июня 1992 г. № 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации». В данном Законе установлено, что Чукотский автономный округ в существующих границах входит в состав Российской Федерации непосредственно в соответствии со ст. 83 Конституции РФ и решениями Совета народных депутатов Чукотского автономного округа. Таким образом, Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области и стал единственным автономным округом, который непосредственно входит в состав Российской Федерации.

Однако приведенный Закон не может рассматриваться в контексте положений ст. 26.6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поскольку имеет иной предмет регулирования. Федеральные законы по смыслу указанной статьи должны регулировать разграничение полномочий между органами государственной власти края, области и органами государственной власти входящего в их состав автономного округа, а не вопросы непосредственного вхождения автономных округов в состав Российской Федерации.

В отношении договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области следует отметить, что практика их заключения имеет место, однако не в отношении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а в отношении полномочий по предметам совместного ведения. Так, в соответствии с положениями ст. 26.3 и 26.6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» заключен Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 августа 2004 г. В нем решаются вопросы распределения осуществления полномочий в сочетании с распределением доходов и расходов бюджетов соответствующих субъектов Федерации.

Согласно положениям указанного Договора органы государственной власти Тюменской области вправе участвовать в осуществлении на территории Ханты-Мансийского автономного округа и территории Ямало-Ненецкого

автономного округа областных программ и осуществлять различные мероприятия по различным вопросам социально-экономического развития.

Органы государственной власти Тюменской области и входящих в нее автономных округов в целях дальнейшего развития интеграционных процессов в экономике и социальной сфере берут на себя обязательства координировать работу по формированию и реализации планов социально-экономического развития регионов с учетом взаимных интересов и в рамках общей стратегии развития области. Все три субъекта Федерации берут обязательства осуществлять единое государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию. Кроме того, координацию деятельности по разработке и руководство реализацией региональных программ осуществляет Совет губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа.

В целом при изменении федерального законодательства по вопросам регулирования отношений между органами государственной власти «сложносоставных» субъектов Федерации стороны Договора обязуются своевременно корректировать его нормы посредством внесения изменений или дополнений в рассматриваемый Договор. Кроме того, в преамбуле Договора содержится положение о том, что стороны руководствуются ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, постановлением Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области, указанными выше положениями федерального законодательства и уставами всех трех субъектов Федерации.

Рассматриваемый Договор, без сомнения, может быть оценен как позитивное направление реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и как оптимизация федеративных отношений в нашей стране.

Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения осуществляется федеральными законами и в части, предусмотренной ими, - договорами о разграничении полномочий. В целом договорный аспект разграничения полномочий является темой отдельного исследования. Отметим лишь, что в настоящее время договорный механизм разграничения полномочий определен как вспомогательный по отношению к законодательному и практически свернут. Тем не менее Конституция РФ (ст. 11) и федеральное законодательство прямо предусматривают возможность заключения договоров о разграничении полномочий.

Оптимизация распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов предполагает возможность применения разнообразных подходов. В отношении полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации

Федерации и ее субъектов, закрепленным ст. 72 Конституции РФ, перераспределение полномочий возможно как путем внесения изменений и дополнений в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так и путем внесения изменений и дополнений в отраслевое законодательство.

Следует отметить, что в зависимости от указанных путей расширения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации оно осуществляется как за счет бюджетов субъектов, так и за счет субвенций из федерального бюджета. Если полномочие вошло в перечень п. 2 ст. 26.3 указанного Федерального закона или его осуществление подпадает под действие п. 8 той же статьи, оно осуществляется за счет бюджета субъекта Федерации. Если же полномочие органа государственной власти субъекта Федерации установлено в отраслевом законодательстве, его финансирование осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, как и полномочие, переданное по предмету ведения Российской Федерации. Тем не менее уровень бюджетной обеспеченности субъектов Федерации существенно различается, равно как и содержание социальной политики, осуществляемой в различных субъектах.

В этой связи представляется крайне важным дополнение, внесенное в п. 7 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о том, что органы государственной власти субъекта Федерации имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им полномочий в порядке, установленном законом субъекта.

Кроме того, указанный Федеральный закон содержит ст. 26.3.1, согласно положениям которой органы государственной власти субъекта Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с п. 7 ст. 26.3 данного Федерального закона, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Федерации на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Указанные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие: порядок согласования участия органов государственной власти субъектов Федерации в осуществлении указанных полномочий; возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти Российской Федерации указанных полномочий.

Органы государственной власти субъекта Федерации вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета

бюджету субъекта Федерации на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в п. 2 ст. 26.3 рассматриваемого Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы государственной власти субъекта Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Однако финансирование указанных полномочий не является обязанностью субъекта Федерации и осуществляется при наличии у него такой возможности, а также не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

Как известно, в различных федерациях распределение полномочий по предметам совместного ведения может происходить по-разному. Однако основные вариации разграничения полномочий в сфере совместного ведения между государственными органами федерации и ее субъектов, существующие в современном мире, можно условно свести к трем моделям. В отношении разграничения полномочий между исполнительными органами федерации и ее субъектов они имеют следующее преломление.

Первая модель состоит в закреплении за федеральными органами всех или почти всех регулятивных и контрольно-надзорных полномочий, тогда как исполнительно-распорядительные полномочия распределяются между органами государственной власти федерации и субъектов федерации.

Вторая модель состоит в том, что все три типа полномочий распределяются между органами государственной власти федерации и субъектов федерации с тем, чтобы как можно более точно и детально разграничить полномочия по каждому предмету совместного ведения.

Третья модель предполагает закрепление за федеральными органами лишь возможности установления законодательных основ регулирования и контроля за соответствием этим принципам законодательных актов, принимаемых в субъектах федерации, а все три типа полномочий исполнительных органов государственной власти закрепляются за органами государственной власти субъектов федерации.

Очевидно, что третья модель применима лишь к тем полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации, которые установлены в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Однако первую и вторую модели можно использовать при передаче ряда полномочий исполнительным органам субъектов Российской Федерации. В

этой связи передача соответствующих полномочий по предметам совместного ведения может осуществлять не только в форме делегирования, но и в форме законодательного закрепления данных полномочий за органами государственной власти субъектов. При этом, если речь не идет о временной передаче осуществления части полномочий федеральных исполнительных органов по соглашениям, то, видимо, предполагается изменение установленного порядка разграничения полномочий по предметам совместного ведения путем внесения изменений и дополнений в законодательство, прежде всего в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Кроме того, при использовании второй модели разграничения полномочий по предметам совместного ведения органы государственной власти субъектов Российской Федерации в некоторых случаях могут получить не только исполнительно-распорядительные, но и контрольно-надзорные, а также и регулятивные полномочия.

Вместе с тем звучат предложения о предоставлении высшим должностным лицам субъектов Федерации возможности согласовывать кандидатуры руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и вводить органы двойного подчинения в таких сферах, как финансы, управление имуществом, внутренние дела, гражданская оборона и предотвращение чрезвычайных ситуаций, юстиция, статистика. Такая позиция представляется неконструктивной, поскольку на практике это приведет к «размыванию» ответственности между федеральным центром и субъектами, а также негативно скажется на управляемости федеральных исполнительных органов.

Более эффективным представляется подход, при котором высшие исполнительные органы субъектов Федерации получают полномочия и на их руководителей возлагается ответственность по реализации функций федеральных органов исполнительной власти. Для реализации этого принципа предлагается делегировать часть федеральных полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации. Механизм делегирования полномочий предполагает, что определение приоритетов внешней и внутренней политики, установление норм и правил общественной жизни возлагается на федеральный центр, а организация их исполнения должна стать задачей органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, с сохранением контроля за их деятельностью за федеральными органами исполнительной власти.

Было бы целесообразно также создать систему стимулов, побуждающую органы государственной власти субъектов Российской Федерации развивать экономику регионов и муниципалитетов. В связи с этим необходимо установить систему показателей качества жизни населения, за которые органы власти соответствующего уровня (регионального или местного) должны нести ответственность и отчетываться перед федеральным центром и населением. Ведь повышение качества жизни граждан в сочетании с сокращением расходов

на управленческую деятельность за счет более эффективного распределения полномочий между органами государственной власти и выступает одной из главных декларируемых целей происходящих в стране реформ.¹

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, избежать утраты целевой ориентации государственного управления можно с помощью специальных механизмов - программно-целевого управления и управления по результатам.² Последнее признано особенно актуальным в рамках административной реформы, хотя уже есть зарубежный и отечественный опыт.

Данные подходы начали воплощаться нормативным закреплением целей государственного управления в нормативных правовых актах об органах государственной власти, а также в отраслевом законодательстве. Далее последовало нормативное закрепление показателей, с помощью которых можно определить результаты управления. В этой связи необходимо отметить Положение о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006-2008 годы, утвержденное постановлением Правительства России от 27 апреля 2005 г. № 259, в самой структуре которого отражается подход управления по результатам. В нем определен примерный перечень стратегических целей для субъектов бюджетного планирования и основные показатели их достижения субъектами бюджетного планирования. По ряду министерств и служб даны развернутые целевые характеристики их деятельности.

В ряде субъектов Российской Федерации в целях повышения эффективности осуществления государственной власти используется способ индикативного управления социально-экономическим развитием региона. Так, в Татарстане в 2000 г. был утвержден кодификатор функций государственного управления, по каждой функции определены индикаторы оценки эффективности ее выполнения и ответственные органы. В Удмуртии в 2005 г. разработана система индикативного управления и утвержден план работ правительства республики по ее реализации. В качестве главной цели деятельности всех органов государственной власти в такой системе выступает обеспечение параметров качества жизни, а также нормы и стандарты оказания публичных услуг. Кодификатор государственных функций позволяет распределять их по органам государственной власти.³

Эффект от общей положительной динамики в данном процессе снижается по причине несогласованности действий органов и уровней осуществления государственной власти. Поэтому представляется целесообразным совмещение отраслевых и территориальных целей и показателей управления. Кроме того,

¹ **Чертков, А.Н.** Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти / А.Н. Чертков // Законодательство и экономика. – 2007. - № 1. – С.16

² **Тихомиров, Ю.А.** Государственное управление. Модели и реальность / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. - 2006. - № 4. - С. 4.

³ **Чертков, А.Н.** Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти / А.Н. Чертков // Законодательство и экономика. – 2007. - № 1. – С.17

необходимо отразить организационно-правовые средства реализации целей управления и компетенции органов исполнительной власти, иначе возможен разрыв связи между целями и результатами управленческой деятельности.

Таким образом, выбор механизмов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации существенным образом сказывается на эффективности осуществления государственной власти. Оптимальность такого выбора во многом предопределяет повышение эффективности осуществления государственной власти.

Разумеется, совершенствование разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется не всегда оптимально и, конечно, еще далеко не завершено. Однако в этом направлении сделаны необходимые и весьма серьезные шаги, которые следует продолжать, внося необходимые коррективы в правовое регулирование исходя из практики реализации положений действующего законодательства.

2 Правотворческий процесс в субъектах Российской Федерации

2.1 Понятие правотворческого процесса

Правотворческая деятельность субъекта Российской Федерации выражает собой процесс создания («творения») нормативных правовых актов данного субъекта, осуществляемого его уполномоченными органами.¹

Как отмечает С.С. Алексеев, «правотворчество (законотворчество) – это специальная деятельность компетентных органов, завершающая процесс преобразования, в результате которой приобретает юридическую силу и вступает в действие закон».² Д.А. Керимов указывает, что «законотворчество характеризуется органическим единством трех его основных компонентов: познания, деятельности и результата, которые в своих диалектических взаимопереходах составляют относительно законченный цикл законотворчества, вслед за которым по восходящей линии следуют в той же последовательности аналогичные циклы, образующие в своей целостности систему этого процесса».³

Одновременно применяется выражение «законодательный процесс».

С формальной точки зрения, отмечается в литературе, законодательный

¹ **Дорофеева, Л.В.** Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Новгородской области) / Л.В. Дорофеева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. - № 1. – С. 3.

² **Алексеев, С.С.** Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М., 1999. – С.89.

³ **Керимов, Д.А.** Законодательная техника / Д.А Керимов. – М., 1998. – С.9.

процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатом которых является создание закона.¹ А.П. Любимов полагает, что система законодательного процесса - это «определенный законодательством порядок осуществления законодательной деятельности, постоянно и последовательно повторяющийся во взаимной связи его элементов». В свою очередь, законодательная деятельность определяется как «работа по подготовке, внесению в законодательный орган, принятию и одобрению, подписанию и введению в действие федеральных законов с соблюдением требований, правил и процедур, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, регламентами Государственной Думы и Совета Федерации»².

Кроме того, в литературе встречается выражение «процесс законотворчества». Однако оно не тождественно понятию «законодательный процесс», так как обозначает собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования.³ В связи с этим предлагается различать понятия «субъект законотворчества» и «субъект законодательного процесса». Первое носит более широкий, общесоциальный характер, второе - более узкий. Субъект законотворчества может не быть субъектом законодательного процесса, поскольку субъекты законотворчества не всегда выступают в роли участников правоотношений, составляющих законодательный процесс, но зато субъект законодательного процесса всегда является субъектом законотворчества.⁴

Законодательный процесс - это носящая официальный характер деятельность, в процессе осуществления которой то или иное лицо, во-первых, действует в качестве уполномоченного субъекта, а его действия, во-вторых, выступают в роли юридического факта, порождающего, в-третьих, определенное правоотношение между участниками этого процесса.

А.А. Белкин полагает, что применение термина «законодательный процесс» вообще неуместно, так как в свете истории права процесс - это такой порядок, которому присуще принудительное осуществление права, и таким субъектом, который стоит вне круга лиц, включаемых в осуществляемое правоотношение (например, уголовный процесс, гражданский процесс). Сам же он употребляет термин «процедура законодательного правотворчества».⁵

По поводу этих точек зрения отметим, что отождествление понятий «правотворчество» и «законотворчество», как это делает С.С. Алексеев, вряд ли

¹ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. - М., 2000. - С. 53.

² Любимов, А.П. Парламентское право России / А.П. Любимов. - М., 2002. - С. 226 - 227.

³ Котелевская, И.В. Информация и законодательный процесс / И.В. Котелевская // Советское государство и право. - 1990. - № 9. - С. 2.

⁴ Конституционное (государственное право) право / под ред. Б.А. Страшуна. - М., 1999. - С. 532.

⁵ Белкин, А.А. Процедурно-процессуальные аспекты государственного права / А.А. Белкин // Правовая реформа и совершенствование управления регионами.- Саранск, 1991. - С. 4 - 11.

является правильным. В равной мере ошибочным будет отождествление понятий «правотворческий процесс» и «законодательный процесс».

Эти понятия не являются равнозначными. Понятия «правотворчество» или «правотворческий процесс» связаны с принятием нормативных правовых актов в целом, понятия «законотворчество» или «законотворческий процесс» в своем специальном значении связаны лишь с одной разновидностью нормативных правовых актов - с законами.

В связи с изложенным следует, на наш взгляд, признать правильной точку зрения А.М. Мицкевича, который считает целесообразным разграничить понятия «создание нормативного акта» и «законодательная деятельность». По его мнению, процесс создания нормативного акта подразделяется на подготовку проекта, рассмотрение и принятие его правотворческим органом, опубликование акта. Законодательная деятельность является более узким понятием, что следует из соотношения понятий «нормативный акт» и «закон». Законодательная деятельность состоит из таких стадий, как законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, утверждение или принятие закона, опубликование закона.¹

Естественно, что процесс разработки и принятия, скажем, областного закона отличается от процесса разработки и принятия распоряжения областной администрации. В то же время есть определенные закономерности и правила разработки и принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, общие для всех видов этих актов.²

Кроме того, Л.В. Дорофеева не соглашается и с точкой зрения А.П. Любимова, поскольку понятие «законодательная деятельность» он ограничивает лишь федеральными законами. Между тем законы принимаются не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации.³

Касаясь мнения А.А. Белкина, согласно которому применение термина «законодательный процесс» в данном случае вообще неуместно, следует признать его определенную правоту. Действительно, данное понятие явно не «ложится» в один ряд с такими традиционными понятиями, как «уголовный процесс» или «гражданский процесс». Но, с другой стороны, понятие «законодательный процесс» также стало достаточно распространенным и употребительным (как, кстати, и понятие «бюджетный процесс») и получило в настоящее время широкое признание. Поэтому, как указывает Л.В. Дорофеева, соглашаясь в принципе с точкой зрения А.А. Белкина, необходимо пользоваться термином «законодательный процесс».

Следует отметить, что в научной литературе высказаны различные

¹ Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. - М., 1987. - С. 330.

² **Дорофеева, Л.В.** Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Новгородской области) / Л.В. Дорофеева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. - № 1. – С. 3.

³ **Дорофеева, Л.В.** Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Новгородской области) / Л.В. Дорофеева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. - № 1. – С. 3.

точки зрения по поводу количества стадий законодательного процесса, их содержания и даже их наименования.

Так, С.С. Алексеев в свое время полагал, что законодательный процесс состоит из двух стадий: 1) подготовка законопроекта; 2) официальное возведение воли народа в закон.¹ Правда, позднее он изменил свою точку зрения и в настоящее время исходит из того, что стадиями законотворческого процесса являются: 1) законодательная инициатива; 2) принятие подготовленного законопроекта в законодательном органе к рассмотрению и обсуждению; 3) принятие законопроекта; 4) официальное опубликование закона.² По мнению некоторых авторов, существует три стадии правотворческого процесса: подготовка проекта нормативного акта (предварительная стадия), обсуждение и принятие нормативного акта (основная стадия), введение в действие нормативного акта (решающая стадия).³ Другие авторы полагают, что законодательный процесс имеет четыре стадии: 1) внесение законопроекта (законодательная инициатива); 2) рассмотрение (обсуждение) законопроекта; 3) принятие закона; 4) опубликование закона. Ю.А. Тихомиров называет шесть стадий: 1) прогнозирование и планирование; 2) внесение предложений о разработке законопроекта; 3) разработка концепции и подготовка законопроекта; 4) специальное и общественное обсуждение проекта; 5) рассмотрение и принятие; 6) опубликование закона и вступление его в силу.⁴ М.Н. Бродский и А.А. Ливеровский выделяют уже семь стадий: 1) инициирование проекта закона; 2) разработка проекта закона; 3) внесение проекта закона; 4) рассмотрение проекта закона; 5) подписание либо повторное рассмотрение закона; 6) опубликование закона; 7) внесение изменений в закон.⁵

Таким образом, нет единства мнений не только в вопросе о количестве стадий законодательного процесса, но даже и в вопросе о том, что является первой его стадией. Одни авторы считают, что первой его стадией выступает внесение законопроекта (законодательная инициатива). К этому примыкает и точка зрения, согласно которой законодательный процесс начинается с включения законопроекта в повестку дня.⁶ Другие авторы полагают, что первой стадией является прогнозирование и планирование законопроекта, третьи исходят из того, что такой стадией является выявление потребностей в принятии закона.⁷ Наконец, по мнению четвертых, первой стадией

¹ Алексеев, С.С. Проблемы теории права. Т. 2. / С.С. Алексеев. - Свердловск, 1973. - С. 16.

² Алексеев, С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. - М., 1999. - С. 89 - 90.

³ Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. - М., 1972. - С. 156 - 157.

⁴ Тихомиров, Ю.А. Теория закона / Ю.А. Тихомиров. - М., 1982. - С. 182.

⁵ Бродский, М.Н. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации / М.Н. Бродский, А.А. Ливеровский. - СПб., 2000. - С. 90.

⁶ Ковачев, Д.А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах / Д.А. Ковачев. - М., 1966. - С. 88.

⁷ Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. - М., 1998. - С. 225.

законодательного процесса выступает стадия разработки проекта закона.⁸

По мнению Л.В. Дорофеевой именно эта точка зрения представляется наиболее точной. Но, в то же время, следует иметь в виду, что каждая стадия законодательного процесса подразделяется на определенные этапы (подстадии).

В итоге система законодательного процесса в субъектах Российской Федерации выглядит, как определяет Л.В. Дорофеева, следующим образом.

Первая стадия - подготовка проекта закона. Эта стадия включает в себя следующие этапы (подстадии): 1) планирование законодательной деятельности; 2) формирование рабочей группы по подготовке проекта закона; 3) разработка концепции закона; 4) подготовка предварительного текста закона; 5) согласование и обсуждение проекта закона с заинтересованными государственными органами и организациями, а также возможное общественное обсуждение проекта; 6) подготовка окончательного текста закона, а также сопровождающих его документов и приложений.

Вторая стадия - принятие закона. Эта стадия включает в себя следующие этапы: 1) внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа на основании права законодательной инициативы; 2) экспертиза проекта закона; 3) обсуждение и доработка проекта закона в законодательном (представительном) органе; 4) голосование по проекту закона.

Третья стадия - обнародование закона. Эта стадия включает в себя следующие этапы (подстадии): 1) подписание закона главой исполнительной власти или отклонение им закона (наложение вето); 2) в случае отклонения закона - процедура повторного рассмотрения; 3) официальная публикация закона и вступление его в силу.

Рассмотрим указанные стадии и этапы законодательного процесса. Первой стадией законодательного процесса в субъектах Российской Федерации выступает подготовка проекта закона. Идея принятия нового закона порождается осознанием определенных общественных и экономических потребностей. Иначе говоря, сама жизнь требует принятия нового закона. Однако довольно часто идея принятия нового закона и постановка вопроса о его подготовке возникает в сознании определенной социальной группы (например, группы предпринимателей), стремящихся посредством принятия данного закона улучшить условия своей сферы производства (деятельности, существования). Так, страховщики, заинтересованные в расширении страхового поля, приходят к мысли о желательности принятия закона об установлении того или иного вида страхования в качестве обязательного (например, страхования ответственности владельцев транспортных средств) и настойчиво начинают лоббировать соответствующий законопроект. Носителями идеи о принятии нового закона (изменении действующего) могут быть ученые. В этом случае идея является результатом их профессиональной деятельности и соответствующих теоретических разработок. Авторами такой идеи могут

⁸ Законодательство и законодательная деятельность в СССР. - М., 1972. - С. 115; Андрианов, Н.Е. О законодательной инициативе / Н.Е. Андриянов // Советское государство и право. - 1964.- № 9.- С. 62 - 63.

выступать и практические работники, видящие в своей повседневной деятельности недостатки действующего законодательства. Наконец, носителями идеи и авторами предложения по разработке закона могут выступать граждане, озабоченные условиями своего существования либо движимые гражданским долгом.

В равной мере не будет элементом законодательного процесса самодеятельная разработка проекта закона гражданином (группой граждан) или даже какой-либо организацией с внесением его на рассмотрение законодательного органа. Такого рода законопроекты не порождают соответствующего правоотношения между разработчиками законопроекта и указанным органом.

Элементом такой стадии законодательного процесса, как подготовка проекта закона, выступает планирование законодательной деятельности. Данный этап имеет свою правовую регламентацию, что придает ей официальный характер, порождая соответствующие правоотношения между субъектами, участвующими в ней.

2.2 Правотворческий процесс в Оренбургской области

В субъектах Российской Федерации приняты и действуют законы, регламентирующие правотворческий процесс. Так, например, в Оренбургской области действует закон «о правовых актах органов государственной власти Оренбургской области». В соответствии с данным законом правотворческий процесс – это урегулированный нормативными правовыми актами порядок осуществления правотворческой деятельности, включающий в себя подготовку проекта правового акта, внесение в Правотворческий орган (вынесение на референдум), рассмотрение, принятие, подписание и опубликование правовых актов.

Кроме того, указанный закон определяет, что стадии правотворческого процесса - ряд последовательных этапов издания правового акта, на каждом из которых решаются самостоятельные задачи правотворческой деятельности.

Основными стадиями правотворческого процесса являются:

- 1) подготовка проекта правового акта субъектом права законодательной инициативы;
- 2) внесение проекта правового акта в правотворческий орган;
- 3) предварительное рассмотрение проекта правового акта в правотворческом органе;
- 4) принятие правового акта;
- 5) подписание правового акта;
- 6) опубликование правового акта.

Законодательное Собрание Оренбургской области, Губернатор Оренбургской области осуществляют текущее и перспективное планирование правотворческой деятельности в пределах своей компетенции. Текущие планы законопроектных работ составляются, как правило, на один год.

В случае необходимости разрабатываются перспективные планы правотворческой деятельности сроком на два года и более, в которых определяются основные направления развития законодательства Оренбургской области, а также мероприятия по систематизации законов Оренбургской области. Положения перспективных планов конкретизируются и учитываются при подготовке текущих планов.

Предложения для включения в текущие и перспективные планы правотворческой деятельности разрабатываются депутатами, комитетами и комиссиями Законодательного Собрания Оренбургской области, Губернатором Оренбургской области, иными субъектами права законодательной инициативы.

Не исключается принятие правовых актов, которые не были включены в утвержденные планы правотворческой деятельности.

В случае если в ходе реализации утвержденного плана правотворческой деятельности субъект права законодательной инициативы придет к выводу о нецелесообразности подготовки проекта закона, необходимо представление в Законодательное Собрание Оренбургской области мотивированного обоснования, на основании которого принимается решение об исключении проекта закона из плана.

Органы государственной власти Оренбургской области в пределах своих полномочий организуют и проводят внутреннюю (служебную) экспертизу правовых актов, а также проектов правовых актов. Для оценки качества правовых актов и их проектов, а также для получения предложений по их совершенствованию может проводиться независимая научная экспертиза на возмездной или безвозмездной основе. Внутренняя (служебная) и независимая научная экспертизы проектов правовых актов могут осуществляться на любой стадии правотворческого процесса. По результатам экспертизы проектов правовых актов составляется письменное заключение, которое подлежит обязательному рассмотрению.

2.3 Подготовка и внесение проектов законов в Законодательное Собрание Оренбургской области

Право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Оренбургской области принадлежит депутатам, комитетам и комиссиям Законодательного Собрания Оренбургской области, Губернатору Оренбургской области, Избирательной комиссии Оренбургской области, Счетной палате Оренбургской области, представительным органам муниципальных образований Оренбургской области, главам муниципальных районов и городских округов, исполняющим полномочия главы местной администрации, Совету (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, профессиональным союзам.

Право законодательной инициативы принадлежит также Оренбургскому областному суду, Арбитражному суду Оренбургской области, прокуратуре Оренбургской области по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Законодательное Собрание:

- 1) проектов законов Оренбургской области;
- 2) проектов законов Оренбургской области о внесении изменений в законы Оренбургской области, а также о признании утратившими силу законов Оренбургской области;
- 3) поправок к проектам законов Оренбургской области, принятым в первом чтении;
- 4) проектов постановлений Законодательного Собрания;
- 5) проектов постановлений Законодательного Собрания о внесении изменений в постановления, а также о признании утратившими силу постановлений.

Проекты областных законов и предложения к ним, исходящие от иных органов или отдельных граждан, могут быть внесены в Законодательное Собрание через органы и должностных лиц, которым предоставлено такое право.

Законом области:

а) утверждается областной бюджет и отчет об его исполнении, представленные Губернатором области;

б) исключен

в) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Оренбургской области;

г) утверждаются программы социально-экономического развития Оренбургской области, представленные Губернатором области;

д) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению Оренбургской области, а также порядок их взимания, устанавливаются льготы по платежам в областной бюджет;

е) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Оренбургской области и отчеты об их исполнении;

ж) устанавливается порядок управления и распоряжения государственной собственностью Оренбургской области, в том числе долями (паями, акциями) Оренбургской области в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

з) утверждаются заключение и расторжение договоров Оренбургской области;

и) устанавливается порядок назначения и проведения референдума Оренбургской области;

к) устанавливается порядок проведения выборов в Законодательное Собрание;

л) устанавливается административно-территориальное устройство Оренбургской области и порядок его изменения;

м) устанавливается система исполнительных органов государственной власти Оренбургской области;

н) устанавливается порядок предоставления ссуд (кредитов) и финансовых гарантий за счет средств областного бюджета;

оп) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом области, законами области к ведению и полномочиям Оренбургской области.

Постановлением Законодательного Собрания:

а) принимается Регламент Законодательного Собрания и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;

а1) оформляется решение о наделении гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями Губернатора Оренбургской области;

б) оформляется решение об избрании члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

в) назначаются на должность и освобождаются от должности председатель Счетной палаты Оренбургской области и по представлению председателя Счетной палаты - заместитель председателя, аудиторы Счетной палаты Оренбургской области. Председатель Счетной палаты Оренбургской области назначается сроком на шесть лет;

г) оформляется согласование кандидатуры на должность прокурора Оренбургской области; назначаются на должность мировые судьи Оренбургской области, судьи Уставного суда Оренбургской области, представители общественности в квалификационной коллегии судей Оренбургской области, представители Законодательного Собрания в квалификационной комиссии при адвокатской палате Оренбургской области;

д) оформляется согласование на назначение на должность первого вице-губернатора области;

е) назначается дата выборов в Законодательное Собрание, а также дата выборов органов местного самоуправления во вновь образуемых муниципальных образованиях;

ж) назначается референдум Оренбургской области в случаях, предусмотренных законом области;

з) оформляются итоги рассмотрения проекта федерального закона;

и) оформляется принятие или отклонение проекта закона, принятие закона;

к) оформляется решение о недоверии (доверии) Губернатору Оренбургской области и первому вице-губернатору области;

л) утверждается соглашение об изменении границ Оренбургской области;

м) одобряется проект договора о разграничении полномочий;

н) учреждаются средства массовой информации;

о) оформляется законодательная инициатива перед Федеральным Собранием Российской Федерации;

п) оформляются иные вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами области к ведению Законодательного Собрания.

Проект закона Оренбургской области со всеми необходимыми приложениями вносится субъектом права законодательной инициативы в Законодательное Собрание не позднее 60 календарных дней до дня его рассмотрения в Законодательном Собрании.

Датой внесения проекта закона считается дата его регистрации в Законодательном Собрании.

Копии текста законопроекта и материалов, предусмотренных частью 1 статьи 51 Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области, должны быть представлены также на магнитном носителе.

Законопроекты, требующие безотлагательного рассмотрения Законодательным Собранием, вносятся не позднее чем за 3 дня до заседания Законодательного Собрания по инициативе председателя Законодательного Собрания, а в его отсутствие - одного из заместителей председателя (в соответствии с распределением обязанностей между ними); Губернатора Оренбургской области; по письменному предложению не менее 1/3 от установленного числа депутатов Законодательного Собрания с мотивированным обоснованием их внесения в сроки, установленные настоящей частью.

Акты прокурорского реагирования рассматриваются на заседании Законодательного Собрания независимо от того, были ли они предварительно рассмотрены депутатами на заседаниях комитетов Законодательного Собрания.

Необходимым условием внесения законопроекта в Законодательное Собрание в порядке законодательной инициативы является представление:

- 1) проекта закона;
- 2) проекта постановления Законодательного Собрания о принятии проекта закона;
- 3) пояснительной записки к законопроекту, в которой обосновывается необходимость его принятия с указанием прогноза социально-экономических и иных последствий принятия закона;
- 4) финансово-экономического обоснования законопроекта в соответствии со структурой, указанной в приложении 4 к Регламенту Законодательного Собрания Оренбургской области, в случае, если принятие закона потребует расходов из средств областного бюджета;
- 5) перечня правовых актов Оренбургской области, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в случае принятия закона;
- 6) справки о подготовке проекта постановления Законодательного Собрания (проекта закона Оренбургской области), в которой отражено согласование проекта с заинтересованными организациями.

Согласование законопроектов, где субъектом права законодательной инициативы выступают представительные органы муниципальных образований, главы муниципальных районов и городских округов, исполняющие полномочия главы местной администрации, осуществляет аппарат Законодательного Собрания;

7) заключения экологической экспертизы на проект закона в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

8) иных документов, если их представление предусмотрено законодательством Оренбургской области.

Субъект права законодательной инициативы, внесший в Законодательное Собрание проект закона Оренбургской области (кроме комитетов (комиссий), депутатов), обязан назначить лицо, ответственное за подготовку законопроекта к первому чтению и представление проекта закона Оренбургской области в Законодательном Собрании.

Финансово-экономическое обоснование законопроекта должно содержать следующее.

1) описание влияния законопроекта на увеличение (сокращение) доходов и (или) расходов областного бюджета по следующим формам: «Принятие закона (название закона) приведет к увеличению (уменьшению) расходов (доходов, источников финансирования дефицита бюджета) областного бюджета (бюджетов муниципальных образований) в _____ году на _____ тыс. рублей». «Принятие закона (название закона) не приведет к изменению доходов, расходов, изменению источников финансирования дефицита областного бюджета и бюджетов муниципальных образований»;

2) По проектам законов, предусматривающим увеличение, уменьшение или перераспределение расходов областного бюджета:

а) расчет суммы расходов по каждому изменяемому виду расходов. Расчет предоставляется по группам и статьям операций сектора государственного управления представлен в таблице 1.

Таблица 1

Наименование групп и статей	Наименование показателей, на которых должен быть основан расчет
1	2
1.1 заработная плата и	численность получателей, подтвержденная

Продолжение таблицы 1

1	2
начисления на оплату труда	официальной отчетностью; размер выплат (по должностным окладам, ставкам и т.д., надбавок (за квалификационный разряд особые условия государственной и иной службы, специальный режим работы и т.д.) и другие денежные выплаты, применяемые в настоящее время (если законопроект направлен на их повышение); размер выплат (должностных окладов, ставок и т.д.), надбавок (за квалификационный разряд, особые условия государственной и иной службы, специальный режим работы и т.д.) и другие

	аналогичные денежные выплаты по законопроекту;
1.2 приобретение услуг	обоснование объемов услуг (при наличии документов, услуг обосновывающих данные объемы, с их приложением); стоимость услуг, подтвержденная статистической информацией, информацией департамента по ценам и регулированию тарифов области, средними ценами, сложившимися на рынке, по данным министерства экономического развития и торговли области или при отсутствии таковой - информацией от поставщиков данных работ, услуг;
В части расходов на проведение капитального ремонта	уровень износа; балансовая стоимость объекта; смета на капитальный ремонт
1.3 обслуживание государственного долга	размер и обоснование государственного долга; размер процентной ставки, дисконта (с приложением подтверждающих документов); срок выплат
1.4 безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям	объем производства продукции (работ, услуг) и его обоснование; размер компенсации, уровень покрытия убытков (выпадающих доходов), цена продукции и другие аналогичные категории в настоящее время (если законопроект направлен на их повышение); размер компенсации, уровень покрытия убытков (выпадающих доходов), цена продукции и

Продолжение таблицы 1

1	2
1.5 социальное обеспечение	другие аналогичные категории по законопроекту численность получателей, подтвержденная официальной отчетностью; размер пенсий, пособий, компенсаций и других денежных выплат в настоящее время; размер пенсий, пособий, компенсаций и других денежных выплат по законопроекту
1.6 увеличение стоимости основных средств	1) в части капитального строительства: сумма расходов на строительство каждого объекта, подтвержденная проектно-сметной документацией. В случае если законопроектом предусматривается в том числе и составление

	<p>проектно-сметной документации: расчет стоимости проектно-сметной документации, основанный на сравнительной стоимости уже имеющейся аналогичной документации;</p> <p>расчет суммы расходов на строительство объекта, основанный на сравнительной стоимости уже возведенных аналогичных объектов; 2) в части расходов на приобретение основных средств: обоснование необходимости приобретения основных средств и их количества (при наличии документов, обосновывающих данную необходимость, с их приложением);</p>
	<p>количество соответствующих основных средств на дату внесения законопроекта и срок их использования;</p> <p>стоимость оборудования, подтвержденная статистической информацией, информацией департамента по ценам и регулированию тарифов области, средними ценами, сложившимися на рынке, по данным министерства экономического развития и торговли области или при отсутствии таковой – информацией от поставщиков данных работ, услуг .</p>
1.7 увеличение стоимости нематериальных запасов	<p>Экспертная оценка данных расходов, основанная на осуществлении подобных расходов на территории области, в других регионах или запросах соответствующей информации у потенциальных исполнителей с</p>

Продолжение таблицы 1

1	2
1.8 увеличение материальных запасов	<p>приложением ответов Обоснование необходимости приобретения сырья и материалов и их количества (при наличии документов, обосновывающих данную необходимость, с их приложением);</p> <p>стоимость сырья и материалов, подтвержденная статистической информацией, информацией, информацией департамента по ценам регулированию тарифов области, средними ценами, сложившимися на рынке, по данным министерства экономического развития и торговли или при отсутствии таковой-</p>

	информацией от поставщиков данных работ, услуг
1.9 прочие расходы	Показатели определяются автором законопроекта самостоятельно с учетом наиболее полного и подробного обоснования суммы расходов
1.10 безвозмездные перечисления бюджетам других уровней	Показатели, соответствующие вышеуказанным в зависимости от отражения поступающих средств областного бюджета в расходах бюджетов муниципальных образований, - по целевым межбюджетным трансфертам; показатели,
	используемые в отчетности об исполнении местных бюджетов, налоговой отчетности, статистической отчетности, с приложением соответствующей отчетности – по нецелевым средствам; Обоснование распределения средств областного бюджета между муниципальными образованиями

б) указание на дополнительные источники поступлений в областной бюджет или сокращение существующих расходных обязательств, за счет которых будет осуществляться финансирование принимаемых расходных обязательств;

3) расчет эффективности законопроекта, которая в зависимости от его целевой направленности может быть следующей:

а) экономическая эффективность - прирост целевого макроэкономического показателя от реализации законопроекта: объема производства, сальдированного финансового результата деятельности организаций, капитальных вложений и других макроэкономических показателей за вычетом суммы средств, предлагаемой к направлению из областного бюджета на реализацию законопроекта, приведенную (дисконтированную) к текущему году.

б) социальная эффективность - превышение темпа роста целевого значения социально значимого показателя за счет принятия законопроекта над темпом роста расходов областного бюджета на эти цели. В случае если расходы из областного бюджета на достижение этой цели ранее не осуществлялись, под социальной эффективностью можно понимать сопоставление целевого значения социально значимого показателя до и после реализации законопроекта с суммой средств, предлагаемой к направлению из областного бюджета на реализацию законопроекта.

в) бюджетная эффективность - рост доходов областного бюджета в результате оказания мер государственной поддержки, и (или) сокращение расходов бюджета, и (или) увеличение стоимости активов, находящихся в областной собственности, возникающих в результате принятия законопроекта,

за вычетом суммы средств, предлагаемой к направлению из областного бюджета на реализацию законопроекта, приведенные (дисконтированные) к текущему году;

4) по проектам законов, предусматривающим введение новых налогов или повышение налоговых ставок действующих налогов:

а) расчет суммы дополнительных поступлений в областной бюджет, основанный:

- на количественной оценке совокупности объектов налогообложения (или стоимостной оценке налоговой базы);

- налоговой ставке;

- нормативах зачисления налога по уровням бюджетной системы Российской Федерации.

Если действующими формами отчетности не предусмотрено ведение точного учета налоговой базы, то допускается применение характеризующих ее усредненных показателей. В этом случае финансово-экономическое обоснование должно содержать расчет указанных усредненных показателей.

б) расчет налогового бремени для всех категорий налогоплательщиков данного налога, основанный:

- для юридических лиц - на величине налога и объеме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг до и после принятия законопроекта;

- физических лиц - на величине налога и объеме реальных денежных доходов населения до и после принятия законопроекта.

в) приложение форм отчетности Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Управления внутренних дел по Оренбургской области либо других документов указанных служб (заверенных указанными службами), подтверждающих значения показателей, используемых для расчета;

4) по проектам законов, предусматривающим предоставление льгот по налогам отдельным категориям налогоплательщиков:

а) расчет суммы выпадающих доходов областного бюджета, обусловленных предоставлением льготы по налогу, основанный:

- на количественной оценке совокупности объектов налогообложения (или стоимостной оценке налоговой базы);

- размере снижения налоговой ставки;

- размере снижения количественной оценки совокупности объектов налогообложения (или стоимостной оценки налоговой базы);

- размере налоговой льготы в процентах;

- нормативах зачисления налога по уровням бюджетной системы Российской Федерации.

Если действующими формами отчетности не предусмотрено ведение точного учета налоговой базы, то допускается отражение фактически начисленной суммы налога по льготлируемой категории налогоплательщиков.

б) приложение форм отчетности Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики

Российской Федерации, Управления внутренних дел по Оренбургской области либо других документов указанных служб (заверенные указанными службами), подтверждающих значения показателей, используемых для расчета.

в) расчет эффективности законопроекта, которая в зависимости от его целевой направленности может быть следующей:

- экономическая эффективность - сопоставление макроэкономических показателей, имевших место до момента предоставления налоговых льгот, с показателями, достигаемыми в результате предоставления льгот: прирост объема производства, прирост сальдированного финансового результата деятельности организаций, увеличение капитальных вложений и другие макроэкономические показатели, отражающие экономическую сущность законопроекта, соотнесенные с суммой выпадающих доходов областного бюджета, обусловленных предоставлением льготы по налогу;

- социальная эффективность - сопоставление социальных показателей, имевших место до момента предоставления налоговых льгот, с показателями, достигаемыми в результате предоставления льгот: создание рабочих мест, сокращение уровня безработицы, рост доходов малоимущих слоев населения, соотношение предоставляемой льготы к среднему душевому совокупному доходу категории населения, получающей льготы (по физическим лицам), удешевление услуг населению, оказываемых организациями, получающими льготу, и другие целевые показатели, характеризующие социальную сущность законопроекта, соотнесенные с суммой выпадающих доходов областного бюджета, обусловленных предоставлением льготы по налогу;

- бюджетная эффективность - рост доходов бюджета в результате оказания мер государственной поддержки, и (или) сокращение расходов бюджета, и (или) увеличение стоимости активов, находящихся в областной собственности, возникающее в результате предоставления льготы, за вычетом суммы выпадающих доходов областного бюджета, обусловленных предоставлением льготы по налогу, приведенные (дисконтированные) к текущему году.

б) по проектам законов, предусматривающим изменение нормативов зачисления налогов в областной и местные бюджеты:

а) расчет суммы выпадающих доходов (дополнительных поступлений) областного бюджета, основанный:

- на фактическом поступлении данного налога за отчетный период (год, полугодие, девять месяцев);

- темпах роста перераспределяемого налога в будущем финансовом году;

- нормативах зачисления налога по уровням бюджетной системы Российской Федерации.

б) в случае если законопроектом предусматривается сокращение доходных источников бюджетов муниципальных образований, указывается источник покрытия выпадающих доходов муниципальных образований и (или) сокращения их расходов;

в) описание потенциальных экономических последствий принятия законопроекта (рост доходов консолидированного бюджета за счет улучшения

администрирования передаваемого налога, рост налогооблагаемой базы в результате создания стимулов для органов местного самоуправления и т.д.).

Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Оренбургской области, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, вносятся в Законодательное Собрание Губернатором Оренбургской области либо при наличии его заключения. Заключение Губернатора Оренбургской области к законопроекту, внесенному депутатами, комитетами и комиссиями Законодательного Собрания, направляется инициатору в двадцатидневный срок со дня поступления законопроекта на заключение Губернатору Оренбургской области.

Вносимые в порядке законодательной инициативы законопроекты должны соответствовать требованиям к правовым актам, содержащимся в Законе области «О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области».

В текст законопроекта должны быть включены положения, устанавливающие сроки и порядок вступления его в силу, а также положения, предусматривающие изменение, признание утратившими силу или особенности применения ранее принятых законов Оренбургской области.

Если форма внесенных в порядке законодательной инициативы законопроектов и прилагаемых к ним документов не соответствует требованиям Закона Оренбургской области «О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области» и Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области или представлены не все документы, указанные в настоящей статье, то такие законопроекты возвращаются председателем Законодательного Собрания на основании заключения ответственного комитета (комиссии) Законодательного Собрания внесшему их субъекту права законодательной инициативы для устранения выявленных недостатков.

Не допускается возвращение законопроектов по мотивам нецелесообразности их принятия.

До принятия закона Законодательным Собранием субъект права законодательной инициативы имеет право официально отозвать законопроект письменным заявлением.

2.4 Подготовка законопроекта для рассмотрения в первом чтении

Внесенный в порядке законодательной инициативы законопроект регистрируется в аппарате Законодательного Собрания, после чего председатель Законодательного Собрания назначает соответствующий комитет (комиссию) Законодательного Собрания ответственным за подготовку законопроекта.

В случае если вопросы, регулируемые законопроектом, относятся также к ведению другого комитета Законодательного Собрания, председатель

Законодательного Собрания назначает данный комитет (комиссию) соисполнителем по законопроекту (далее - комитет-соисполнитель).

По законопроектам, содержащим бюджетные, налоговые и финансовые разделы (требующие изменения (в том числе перераспределения) доходов или расходов областного бюджета), в обязательном порядке комитетом-соисполнителем назначается комитет по вопросам бюджетной, налоговой и финансовой политики (далее - комитет по бюджету).

Председатель Законодательного Собрания не позднее 2 рабочих дней направляет проект закона в ответственный комитет (комиссию) для рассмотрения законопроекта в целях принятия соответствующего решения. В случае несоблюдения условий внесения законопроекта к рассмотрению Законодательным Собранием сектор по организации деятельности ответственного комитета готовит соответствующее заключение, которое представляется председателю Законодательного Собрания не позднее 2 рабочих дней после поступления законопроекта в комитет. Заключение подписывает председатель или заместитель председателя ответственного комитета.

Ответственный комитет (комиссия) направляет законопроект (проект постановления) и материалы к нему на заключение в правовое управление аппарата Законодательного Собрания и в управление документационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания на лингвистическую экспертизу.

Срок проведения юридической и лингвистической экспертизы не может превышать 7 календарных дней со дня поступления законопроекта на экспертизу.

Если к представленному законопроекту имеются замечания лингвистического характера, ответственный комитет (комиссия) в течение одного календарного дня вправе принять решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы для устранения допущенных нарушений.

После выполнения указанных требований субъект права законодательной инициативы в течение одного календарного дня направляет доработанный проект закона в ответственный комитет (комиссию).

По законопроектам, содержащим бюджетные, налоговые и финансовые разделы (требующие изменения (в том числе перераспределения) доходов или расходов областного бюджета), комитет по бюджету в течение 30 календарных дней со дня поступления проекта закона в комитет по бюджету осуществляет экспертизу законопроекта.

По результатам экспертизы комитет по бюджету готовит заключение по бюджетным, налоговым и финансовым вопросам, имеющимся в законопроекте.

Заключение комитета по бюджету направляется ответственному комитету (комиссии) и в части бюджетных, налоговых и финансовых вопросов для комитета (комиссии) является определяющим.

Прошедший юридическую и лингвистическую экспертизу законопроект сдается ответственным комитетом (комиссией) в управление

документационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания не позднее 40 календарных дней до заседания Законодательного Собрания.

Управление документационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания направляет поступившие законопроекты (проекты постановлений) депутатам Законодательного Собрания, Правительству Оренбургской области, иным заинтересованным органам не позднее 35 календарных дней до заседания Законодательного Собрания.

К поступившим законопроектам могут направляться замечания и предложения от субъектов права законодательной инициативы.

Замечанием является документ, адресованный председателю ответственного комитета (комиссии), содержащий указание на ошибку (для редакционной правки).

Предложением является документ, адресованный председателю ответственного комитета (комиссии), содержащий перечень конкретных предложений по определенному вопросу.

Замечания и предложения к законопроектам направляются субъектами права законодательной инициативы в ответственный комитет (комиссию) не позднее 25 календарных дней до дня заседания Законодательного Собрания.

Замечания и предложения к законопроекту, поступившие позднее указанного срока, комитет (комиссия) вправе не рассматривать.

Замечания и предложения, поступившие к законопроекту от субъектов права законодательной инициативы, обобщаются ответственным комитетом (комиссией) и направляются субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, в правовое управление аппарата Законодательного Собрания на юридическую экспертизу не позднее 20 календарных дней до заседания Законодательного Собрания. Замечания и предложения, содержащие бюджетные, налоговые и финансовые разделы (требующие изменения (в том числе перераспределения) доходов или расходов областного бюджета), направляются в комитет по бюджету.

Заключение комитета по бюджету на замечания и предложения субъектов права законодательной инициативы направляется в ответственный комитет (комиссию) не позднее 16 календарных дней до заседания Законодательного Собрания и в части бюджетных, налоговых и финансовых вопросов для ответственного комитета (комиссии) является определяющим.

Юридическая экспертиза замечаний и предложений к законопроекту проводится в течение 5 календарных дней со дня их поступления в правовое управление аппарата Законодательного Собрания.

Не позднее 16 календарных дней до заседания Законодательного Собрания субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, направляет в Законодательное Собрание мотивированный отзыв на поступившие замечания и предложения.

На заседании ответственного комитета (комиссии) в обязательном порядке рассматриваются поступившие замечания и предложения к законопроекту и мотивированный отзыв на них субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект.

Субъект права законодательной инициативы после заседания ответственного комитета (комиссии) вправе по согласованию с ответственным комитетом (комиссией) доработать проект закона области с учетом поступивших к нему замечаний и предложений и представить его в ответственный комитет не позднее 10 календарных дней до заседания Законодательного Собрания. Доработанный с учетом предложений и замечаний текст законопроекта выделяется жирным шрифтом.

Ответственный комитет проверяет доработанный законопроект и выносит его на рассмотрение Законодательного Собрания, предварительно направив доработанный текст законопроекта на юридическую и лингвистическую экспертизу.

Срок проведения юридической и лингвистической экспертизы не может превышать 3 календарных дней со дня поступления законопроекта на экспертизу.

По результатам рассмотрения законопроекта на заседании комитета (комиссии) комитет (комиссия) вправе принять одно из следующих решений:

1) рекомендовать Законодательному Собранию принять законопроект в первом чтении;

2) рекомендовать Законодательному Собранию принять законопроект одновременно в двух чтениях (в случае отсутствия к нему замечаний и предложений и при наличии юридической и лингвистической экспертизы);

3) рекомендовать Законодательному Собранию отклонить законопроект;

4) отозвать законопроект в случае, если субъектом права законодательной инициативы выступал комитет (комиссия).

Законопроекты, по которым отсутствует единая позиция между ответственными комитетами (ответственным комитетом и комитетом-соисполнителем) либо имеются разногласия между ответственным комитетом (комиссией) и правовым управлением, выносятся на рассмотрение совета Законодательного Собрания, решение которого является обязательным для ответственных комитетов (комиссии).

2.5 Рассмотрение законопроекта в первом чтении

Рассмотрение и принятие законопроекта на заседаниях Законодательного Собрания осуществляется не менее чем в двух чтениях.

На первое чтение выносится законопроект, представленный субъектом права законодательной инициативы вместе с материалами, предусмотренными статьей 51 Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области, а также с решением ответственного комитета, установленными частью 1 статьи 56 Регламента Законодательного Собрания.

Рассмотрение законопроекта в первом чтении начинается с доклада представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, после чего с содокладом выступает представитель ответственного комитета (комиссии) Законодательного Собрания. В случае

наличия в законопроекте вопросов бюджетной, налоговой и финансовой политики со вторым содокладом может выступать председатель комитета по бюджету.

Предложения, высказанные в ходе обсуждения законопроекта, отражаются в протоколе заседания Законодательного Собрания.

Если в процессе обсуждения законопроекта в ходе первого чтения выяснится, что он регулирует вопросы, предусмотренные частью 2 статьи 37 Устава (Основного Закона) Оренбургской области, и в законопроекте отсутствует заключение Губернатора Оренбургской области и (или) комитета Законодательного Собрания по бюджету, его рассмотрение переносится на другое заседание, а данный проект закона соответственно направляется Губернатору Оренбургской области и (или) в комитет по бюджету.

После обсуждения ставится вопрос о принятии проекта закона в первом чтении. Решение о принятии законопроекта в первом чтении считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов. Если за принятие проекта закона в первом чтении проголосовало менее половины от установленного числа депутатов, законопроект считается отклоненным. Принятие решения об отклонении законопроекта влечет за собой прекращение его рассмотрения Законодательным Собранием.

Решение о принятии законопроекта в первом чтении, решение об отклонении законопроекта оформляется постановлением Законодательного Собрания.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Законодательное Собрание определяет комитет (комиссию), ответственный за подготовку его ко второму чтению.

В постановлении Законодательного Собрания о принятии законопроекта в первом чтении устанавливается срок внесения поправок к законопроекту, который не может быть более 25 календарных дней со дня принятия постановления Законодательного Собрания.

В случае если у депутатов имеются предложения об установлении иного, чем в проекте постановления Законодательного Собрания, срока подачи поправок к проекту закона Оренбургской области, указанный срок может быть изменен по решению Законодательного Собрания, принимаемому большинством голосов от числа избранных депутатов.

Законопроект, принятый в первом чтении, подлежит обязательному рассмотрению во втором чтении на заседании Законодательного Собрания не позднее шести месяцев.

Альтернативные законопроекты рассматриваются на заседании Законодательного Собрания в первом чтении одновременно.

Для принятия решения по альтернативным законопроектам применяется альтернативное голосование.

Если при проведении альтернативного голосования один из законопроектов набрал необходимое для принятия число голосов (большинство от установленного числа депутатов), то законопроект считается принятым в

первом чтении. Все остальные альтернативные законопроекты считаются отклоненными.

Если при проведении альтернативного голосования ни один из альтернативных законопроектов не был принят в первом чтении, то по законопроекту, набравшему наибольшее количество голосов, проводится повторное количественное голосование за его принятие в первом чтении.

Все остальные альтернативные законопроекты считаются отклоненными.

Если при повторном количественном голосовании законопроект, набравший наибольшее количество голосов, не принят в первом чтении, то принятие решения по итогам рассмотрения законопроекта в первом чтении переносится на ближайшее очередное заседание Законодательного Собрания.

Если при проведении альтернативного голосования несколько законопроектов набрали наибольшее равное число голосов депутатов, то проводится повторное альтернативное голосование по этим законопроектам.

Все остальные альтернативные законопроекты считаются отклоненными.

В случае если при проведении повторного альтернативного голосования несколько законопроектов вновь набрали равное число голосов депутатов, по решению Законодательного Собрания в заседании объявляется перерыв для проведения консультаций между депутатами Законодательного Собрания, депутатскими фракциями или рассмотрение вопроса переносится на ближайшее очередное заседание Законодательного Собрания.

2.6 Рассмотрение законопроекта во втором чтении

При рассмотрении законопроекта во втором чтении на заседании Законодательного Собрания обсуждаются его отдельные положения и вносятся поправки.

Рассмотрение законопроекта во втором чтении начинается с сообщения представителя комитета (комиссии) Законодательного Собрания, ответственного за доработку данного проекта.

При рассмотрении законопроекта во втором чтении вправе выступать депутаты, представители комитетов (комиссий) Законодательного Собрания, Губернатор Оренбургской области, другие субъекты права законодательной инициативы.

Перед голосованием поправки допускается по три выступления «за» и «против» принятия поправки.

Выступления, не содержащие аргументации «за» или «против» принятия поправки, не допускаются.

Каждая поправка обсуждается и голосуется отдельно, если иное решение не принято на заседании Законодательного Собрания. При отсутствии возражений со стороны депутатов поправки могут быть приняты в целом.

Председательствующий на заседании выясняет, имеются ли возражения у депутатов против поправок, включенных ответственным комитетом в таблицу поправок, рекомендованных для принятия и внесения в текст проекта закона. Если возражений не имеется, председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок, рекомендованных ответственным комитетом для внесения в текст проекта закона, принятого в первом чтении.

Решение о принятии поправки считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов. Если за принятие поправки проголосовало менее половины от установленного числа депутатов, поправка считается отклоненной.

Если у депутатов имеются возражения против внесения в текст проекта закона каких-либо поправок из числа рекомендованных ответственным комитетом к принятию, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, против которых не имеется возражений депутатов, а затем отдельно каждую поправку, по которой имеются возражения. Автор поправки, представитель ответственного комитета и депутат, имеющий возражения, могут обосновать свои позиции в выступлениях. После этого на голосование ставится вопрос о принятии поправки.

Далее Законодательное Собрание переходит к рассмотрению поправок, рекомендованных ответственным комитетом к отклонению. Председательствующий выясняет, имеются ли у депутатов возражения против рекомендации ответственного комитета. Если возражений не имеется, то ставятся на голосование все поправки, рекомендованные к отклонению. Поправки, по которым имеются возражения, ставятся председательствующим на голосование отдельно. Автор поправки, представитель ответственного комитета и депутат, имеющий возражения, могут обосновать свои позиции в выступлениях. После этого на голосование ставится вопрос о принятии поправки. Поправки, не набравшие необходимого для принятия числа голосов, считаются отклоненными.

Если в процессе второго чтения изменяется название законопроекта, то он выносится на рассмотрение Законодательного Собрания с новым названием, а его первоначальное название приводится ниже в скобках нежирным шрифтом. Законопроект, принимаемый во втором чтении, должен иметь название в последней утвержденной редакции. Такие же требования соответственно предъявляются к оформлению проектов постановлений Законодательного Собрания.

Если к проекту закона, рассматриваемому во втором чтении, поступили поправки, изменяющие концепцию законопроекта, Законодательное Собрание вправе принять решение о возвращении указанного проекта к процедуре первого чтения.

По итогам рассмотрения законопроекта во втором чтении Законодательное Собрание вправе:

- 1) принять закон Оренбургской области;
- 2) вернуть законопроект к процедуре первого чтения;

3) отклонить законопроект.

Решение о принятии закона, о возвращении законопроекта к процедуре первого чтения считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов.

Если за принятие законопроекта проголосовало менее половины от установленного числа депутатов, законопроект считается отклоненным.

Если на голосование ставился вопрос об отклонении законопроекта, то решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов.

Решение, принятое по итогам рассмотрения законопроекта во втором чтении, оформляется постановлением Законодательного Собрания.

Проекты законов (за исключением проектов законов о бюджете), не принятые Законодательным Собранием, не могут быть вынесены на повторное рассмотрение в течение последующих шести месяцев.

2.7 Подготовка законопроектов, принятых во втором чтении, к третьему чтению. Рассмотрение законопроекта в третьем чтении

Если в процессе второго чтения изменяется название законопроекта, то он вносится на рассмотрение Законодательного Собрания Оренбургской области с новым названием, а его первоначальное название приводится ниже в скобках. Законопроект, принимаемый в третьем чтении, должен иметь название в последней утвержденной редакции. Такие же требования соответственно предъявляются к оформлению проектов постановлений Законодательного Собрания Оренбургской области.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении на заседании Законодательного Собрания Оренбургской области в него при необходимости вносятся редакционные поправки, в том числе поправки, направленные на устранение возможных внутренних противоречий, ошибок и опечаток в тексте, а также проводятся голосование по принятию закона.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него иных поправок, кроме редакционных, и возвращение к его обсуждению в целом либо к обсуждению отдельных положений законопроекта.

Рассмотрение законопроекта в третьем чтении начинается с сообщения представителя соответствующего комитета Законодательного Собрания Оренбургской области, ответственного за доработку проектов закона, об итогах рассмотрения законопроекта в комитете и подготовленных им редакционных поправках. Затем рассматриваются редакционные поправки, внесенные в ходе рассмотрения законопроекта на заседании Законодательного Собрания Оренбургской области.

После прекращения прений проводится голосование о принятии или об отклонении редакционных поправок в порядке, предусмотренном Регламентом Законодательного Собрания Оренбургской области.

По итогам рассмотрения законопроекта в третьем чтении Законодательное Собрание Оренбургской области вправе:

- 1) принять закон Оренбургской области;
- 2) вернуть законопроект к процедуре второго чтения;
- 3) отклонить законопроект:

Решение, принятое по итогам рассмотрения законопроекта в третьем чтении, оформляется постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области.

Решение о принятии закона о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения или об отклонении законопроекта считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области.

Законодательное собрания Оренбургской области вправе при рассмотрении законопроекта в первом чтении принять решение о принятии закона Оренбургской области на одном заседании Законодательного Собрания Оренбургской области в случае отсутствия замечаний к законопроекту при наличии правовой и лингвистической экспертизы. В этом случае на заседании Законодательного Собрания Оренбургской области последовательно проводится рассмотрение законопроекта в первом, втором чтении.

Решение о рассмотрении законопроекта одновременно в двух чтениях считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области.

2.8 Направление закона Оренбургской области, отклоненного Губернатором Оренбургской области, на повторное рассмотрение Законодательного Собрания

Закон Оренбургской области, отклоненный Губернатором Оренбургской области, направляется им в Законодательное Собрание вместе с документами, обязательное направление которых предусмотрено законом Оренбургской области. В Законодательное Собрание могут быть направлены иные материалы, имеющие отношение к закону.

Закон регистрируется в соответствующем структурном подразделении аппарата Законодательного Собрания в день его поступления. Отказ в регистрации закона не допускается.

Закон Оренбургской области, отклоненный Губернатором Оренбургской области, считается направленным в Законодательное Собрание со дня его регистрации.

Закон, отклоненный Губернатором Оренбургской области, подлежит повторному рассмотрению Законодательным Собранием на ближайшем от дня его поступления в Законодательное Собрание заседании.

Подготовку закона Оренбургской области, отклоненного Губернатором Оренбургской области, к повторному рассмотрению Законодательным Собранием осуществляет ответственный комитет.

Ответственный комитет Законодательного Собрания подготавливает и принимает заключение, содержащее оценку возникших разногласий и результаты работы согласительной комиссии, если она была создана, а также предложения о рекомендуемых к принятию решениях Законодательного Собрания.

Заключение комитета направляется председателю Законодательного Собрания для принятия решения о внесении отклоненного закона Оренбургской области для повторного рассмотрения на заседании Законодательного Собрания.

Повторное рассмотрение закона, отклоненного Губернатором Оренбургской области, начинается с доклада представителя соответствующего комитета Законодательного Собрания, которому могут быть заданы вопросы субъектами права законодательной инициативы.

При повторном рассмотрении закона, отклоненного Губернатором Оренбургской области, на заседании Законодательного Собрания обсуждаются мотивы решения Губернатора области об отклонении закона, принятого Законодательным Собранием.

При повторном рассмотрении закона, отклоненного Губернатором Оренбургской области, Законодательное Собрание вправе принять одно из решений:

- 1) повторно принять закон Оренбургской области в ранее принятой редакции;
- 2) принять закон Оренбургской области с учетом замечаний Губернатора Оренбургской области;
- 3) отклонить закон Оренбургской области.

Первым на заседании Законодательного Собрания голосуется предложение ответственного комитета (комиссии), затем, если будет необходимость, предложение Губернатора Оренбургской области и предложения депутатов.

Закон, повторно рассмотренный и принятый в прежней редакции не менее чем 2/3 голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания, передается Губернатору Оренбургской области для подписания и официального опубликования.

Решение о принятии закона Оренбургской области с учетом замечаний Губернатора Оренбургской области об отклонении закона Оренбургской области принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания.

Закон Оренбургской области, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен Губернатором Оренбургской области и подлежит обнародованию путем его подписания в четырнадцатидневный срок со дня поступления.

Губернатор Оренбургской области вправе обжаловать принятый Законодательным Собранием закон или иной нормативный правовой акт в судебном порядке, определенном федеральным законодательством.

2.9 Рассмотрение и принятие постановления Законодательного Собрания

Рассмотрение и принятие постановления Законодательного Собрания осуществляется в следующем порядке:

- доклад представителя субъекта права законодательной инициативы;
- обсуждение проекта постановления Законодательного Собрания.

После обсуждения проекта постановления ставится вопрос о принятии его за основу.

Решение о принятии проекта постановления Законодательного Собрания за основу считается принятым, если за него проголосовало большинство от числа избранных депутатов.

Если за принятие проекта постановления Законодательного Собрания проголосовало менее половины от числа избранных депутатов, проект постановления считается отклоненным.

Обсуждение проекта постановления продолжается, если он был принят за основу.

Обсуждаются поправки к проекту постановления Законодательного Собрания, которые в письменном виде направляются председательствующему. После обсуждения поправки голосуются.

Поправка считается принятой, если за нее проголосовало большинство от числа избранных депутатов. Если за поправку проголосовало менее половины от числа избранных депутатов, поправка считается отклоненной.

После голосования поправок ставится вопрос о принятии постановления Законодательного Собрания в целом.

Решение о принятии проекта постановления Законодательного Собрания в целом считается принятым, если за него проголосовало большинство от числа избранных депутатов. Если за принятие проекта постановления Законодательного Собрания проголосовало менее половины от числа избранных депутатов, проект постановления считается отклоненным.

Законодательное Собрание вправе по предложению ответственного комитета при отсутствии замечаний и предложений к проекту постановления, наличии юридической и лингвистической экспертизы принять решение о рассмотрении проекта постановления в целом без соблюдения процедуры принятия его за основу.

Решение о принятии проекта постановления принимается в порядке, установленном пунктом 5 настоящей статьи.

2.10 Поправки и пересмотр положений Устава (Основного Закона) Оренбургской области

В особом порядке рассматриваются:

- 1) законопроекты о внесении изменений в Устав (Основной Закон) Оренбургской области;

2) законопроекты о внесении, рассмотрении и принятии областного бюджета на очередной финансовый год, о внесении изменений в закон об областном бюджете;

3) иные законопроекты в случаях, предусмотренных законами Оренбургской области.

Предложение о поправках и пересмотре положений Устава (Основного Закона) Оренбургской области могут вносить:

- не менее 100 тысяч избирателей Оренбургской области;

- не менее 1/3 от установленного числа депутатов Законодательного Собрания;

- председатель Законодательного Собрания;

- Губернатор Оренбургской области;

- не менее 1/3 представительных органов муниципальных образований Оренбургской области.

Поправки (изменения) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области вносятся законом Оренбургской области.

Предложения о поправках и пересмотре положений Устава (Основного Закона) Оренбургской области направляются в Законодательное Собрание.

Председатель Законодательного Собрания направляет предложения о внесении поправок (изменений) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области в комитет Законодательного Собрания, ответственный за подготовку законопроекта.

Ответственный комитет направляет проект закона Оренбургской области о внесении поправок (изменений) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области в правовое управление аппарата Законодательного Собрания на заключение. В течение 7 календарных дней правовое управление дает заключение на поступившие поправки.

Проект закона Оренбургской области о внесении поправок (изменений) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области подлежит обязательному рассмотрению на заседании ответственного комитета, по результатам которого комитет готовит свое заключение и направляет документы председателю Законодательного Собрания.

Председатель Законодательного Собрания выносит вопрос о внесении проекта закона о внесении поправок (изменений) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области на очередное заседание Законодательного Собрания за 15 дней до его начала.

Рассмотрение проекта закона о внесении поправок (изменений) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области на заседании Законодательного Собрания происходит в следующем порядке:

1) доклад инициатора внесения проекта закона о внесении поправок (изменений) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области;

2) содоклад комитета Законодательного Собрания по вопросам деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, внешних связей и общественных объединений;

3) обсуждение доклада и содоклада;

- 4) заключительное слово докладчика, содокладчика;
- 5) голосование.

Закон о внесении поправок (изменений) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от установленного числа депутатов Законодательного Собрания.

Повторное внесение отклоненного предложения о внесении поправок (изменений) в Устав (Основной Закон) Оренбургской области допускается не ранее чем через год после отклонения предложения.

2.11 Рассмотрение Законодательным Собранием проектов федеральных законов

Рассмотрение Законодательным Собранием проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, и проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении (далее - проекты федеральных законов), производится не реже одного раза в 2 месяца.

Рассмотрение проекта федерального закона, включенного в повестку дня заседания, начинается с доклада председателя комитета, ответственного за подготовку данного вопроса.

По итогам рассмотрения проекта федерального закона, внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Законодательное Собрание вправе:

- поддержать проект федерального закона;
- отклонить проект федерального закона.

По итогам рассмотрения проекта федерального закона, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении, Законодательное Собрание вправе:

- одобрить проект федерального закона;
- внести поправки к проекту федерального закона.

Решение, принятое по итогам рассмотрения проекта федерального закона, оформляется постановлением Законодательного Собрания.

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации Законодательное Собрание обладает правом законодательной инициативы в форме внесения проектов федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Проекты федеральных законов вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - ГД ФС РФ) после их рассмотрения на заседании Законодательного Собрания в соответствии с требованиями настоящего Регламента.

Постановление по вопросу внесения проекта федерального закона в порядке законодательной инициативы в ГД ФС РФ принимается большинством голосов от числа избранных депутатов.

Законодательное Собрание вправе отозвать проект федерального закона, внесенный в порядке законодательной инициативы. Постановление об отзыве проекта федерального закона считается принятым, если за него проголосовало большинство от числа избранных депутатов.

2.12 Порядок обнародования и вступления в силу Законов Оренбургской области порядок вступления в силу постановлений Законодательного Собрания

Законы и постановления со дня вступления их в силу обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Оренбургской области органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Устав (Основной Закон) и законы Оренбургской области вступают в силу после официального опубликования их полного текста. Законы и иные нормативные правовые акты Оренбургской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Постановления, принятые Законодательным Собранием, подписываются председателем Законодательного Собрания и вступают в силу со дня их принятия.

Законы Оренбургской области, принятые Законодательным Собранием, направляются для обнародования Губернатору Оренбургской области в течение четырнадцати дней со дня принятия.

Губернатор Оренбургской области обязан обнародовать Устав (Основной Закон) Оренбургской области, законы Оренбургской области, удостоверив обнародование путем их подписания в течение четырнадцати дней с момента поступления.

До истечения срока, установленного для подписания закона, он может быть отклонен Губернатором Оренбургской области и возвращен в Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений.

Законы Оренбургской области и постановления Законодательного Собрания Оренбургской области должны быть официально опубликованы. Официальным опубликованием законов Оренбургской области и постановлений Законодательного Собрания Оренбургской области считается публикация их полного текста в областной газете "Южный Урал", а также в бюллетене Законодательного Собрания Оренбургской области.

Источником официального опубликования в электронном виде законов Оренбургской области и постановлений Законодательного Собрания Оренбургской области является размещение полного текста нормативного правового акта в федеральном регистре, ведение которого осуществляется территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации в Оренбургской области.

Принятые Законодательным Собранием законы Оренбургской области и постановления Законодательного Собрания рассылаются в соответствии с перечнем рассылки, указанным в справке о подготовке проекта закона, проекта постановления Законодательного Собрания, не позднее чем в двухнедельный срок со дня подписания, если иной срок не установлен настоящим Регламентом.

2.13 Принятие, официальное опубликование и вступление в силу правовых актов Губернатора Оренбургской области

Губернатор Оренбургской области в пределах своих полномочий, на основе и во исполнение федерального законодательства, Устава (Основного Закона) Оренбургской области и законов Оренбургской области принимает указы и распоряжения.

В форме указов принимаются:

1) нормативные правовые акты по вопросам:

а) утверждения структуры органов исполнительной власти Оренбургской области;

б) утверждения положений об органах исполнительной власти Оренбургской области;

в) утверждения положений о структурных подразделениях аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области;

г) создания постоянно действующих областных комиссий и советов;

д) учреждения областных государственных предприятий и учреждений;

е) регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы, финансируемых из областного бюджета на основании федерального законодательства;

ж) учреждения премий, стипендий Губернатора Оренбургской области и утверждения положений о них;

з) иным вопросам, отнесенным законами Оренбургской области к полномочиям Губернатора Оренбургской области и не отнесенным к полномочиям Правительства Оренбургской области или Законодательного Собрания Оренбургской области;

2) правовые акты по вопросам:

а) награждения наградами Оренбургской области и присвоения почетных званий;

б) присвоения классных чинов;

в) назначения представителя от Правительства Оренбургской области в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представительства органов исполнительной власти Оренбургской области при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации и органах исполнительной власти других субъектов Российской Федерации;

г) образования совещательных, вспомогательных, контрольных и иных органов при Губернаторе Оренбургской области, утверждения положений о них;

д) отрешения от должности глав муниципальных образований;

е) согласования кандидатуры для назначения на должность прокурора Оренбургской области, согласования назначения на должность и освобождения от должности начальника милиции общественной безопасности управления внутренних дел Оренбургской области;

ж) досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания Оренбургской области в порядке, установленном законодательством;

з) иным вопросам ненормативного характера, относящимся к компетенции Губернатора Оренбургской области, в случаях, предусмотренных законами Оренбургской области.

Ненормативные правовые акты по иным вопросам принимаются в форме распоряжений Губернатора Оренбургской области.

Указы и распоряжения Губернатора Оренбургской области принимаются в порядке, предусмотренном Уставом (Основным Законом) Оренбургской области, настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Оренбургской области, устанавливающими процедуру их принятия.

Принятие правовых актов Губернатора Оренбургской области осуществляется путем их подписания Губернатором Оренбургской области.

Подготовку указов, распоряжений Губернатора Оренбургской области осуществляет в установленном порядке Аппарат Губернатора Оренбургской области.

Указы Губернатора Оренбургской области нормативного характера публикуется в областной газете «Оренбуржье» в течение десяти дней со дня их принятия.

Указы Губернатора Оренбургской области нормативного характера вступают в силу одновременно на всей территории Оренбургской области после их официального опубликования.

Указы Губернатора Оренбургской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через 10 дней после их официального опубликования.

Указы Губернатора Оренбургской области ненормативного характера и распоряжения Губернатора Оренбургской области вступают в силу со дня их подписания, если в самом акте не указан иной срок вступления его в силу.

2.14 Принятие, официальное опубликование и вступление в силу постановлений Правительства Оренбургской области, правовых актов иных органов исполнительной власти области

Правительство Оренбургской области в пределах своих полномочий принимает постановления Правительства Оренбургской области. Постановления Правительства Оренбургской области подписываются Губернатором Оренбургской области.

Постановления Правительства Оренбургской области нормативного характера публикуется в областной газете в течение 10 дней со дня их подписания.

Постановления Правительства Оренбургской области нормативного характера вступают в силу одновременно на всей территории Оренбургской области после их официального опубликования, если в самих актах не указан иной срок вступления их в силу.

Постановления Правительства Оренбургской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через 10 дней после их официального опубликования.

Постановления Правительства Оренбургской области ненормативного характера вступают в силу со дня их подписания, если в самом акте не указан иной срок вступления его в силу.

Министерства и иные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий принимают правовые акты Оренбургской области.

Правовые акты министерств и иных органов исполнительной власти Оренбургской области нормативного характера публикуются в областных газетах.

Правовые акты министерств и иных органов исполнительной власти Оренбургской области нормативного характера вступают в силу после их официального опубликования, если в самих актах не указан иной срок вступления их в силу.

Правовые акты министерств и иных органов исполнительной власти Оренбургской области вступают в силу со дня их подписания, если в самих актах не указан иной срок вступления их в силу.

3 Проблемы современного правотворческого процесса субъектов Российской Федерации

3.1 Общие положения о состоянии проблем нормотворчества в России

В 2003 году в стране был весьма широко отмечен десятилетний юбилей новой российской Конституции. Этому предшествовала череда научных и научно-практических симпозиумов, посвященных проблемам законности и правотворчества в России. Так, итоги десятилетия в правозащитной сфере были подведены на Всероссийской научно-практической конференции «Права человека в России и правозащитная деятельность государства», которая состоялась в НИИ при Генеральной прокуратуре РФ в мае 2003 г. с участием руководителей и полномочных представителей органов государственной власти, общественных организаций и средств массовой информации.

Отвечая на пожелания Председателя Европейского Суда по правам человека и поручение Президента Российской Федерации, содержащиеся в их приветствиях конференции, ее участники пришли к выводу, нашедшему отражение в итоговом документе: главным правозащитником в современной России выступает государство, а одним из основных его институтов

правозащиты является прокуратура.¹

На международной научно-практической конференции «Российская Конституция и развитие законодательства», организованной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в октябре 2003 г., был сделан вывод о стабильности Конституции РФ как условия стабильности общества и государства. В.Н. Лопатин выделяет несколько проблем состояния конституционной законности и нормотворчества в России. Среди них на первом месте стоит проблема соблюдения Конституции РФ в федеративных отношениях. Среди таких проблем, имеющих значение для определения и реализации современной правовой доктрины, особое место занимают теоретические вопросы разделения властей и функционализма в рамках общей теории права и государства и их разрешение на практике.²

Раздающиеся в последнее время призывы о пересмотре теории разделения властей в сторону увеличения их числа (четвертой, пятой, шестой и т.д.) следует признать, по мнению В.Н. Лопатина, необоснованными и преждевременными. Конституция РФ, закрепляя в ст. 10 этот доктринальный принцип через разделение государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, в то же время предусматривает, что государственную власть в РФ осуществляет Президент РФ, как глава государства и гарант его Конституции (ст. 11, 80), который «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».³

Наряду с этим Конституция РФ предусматривает создание и функционирование еще четырех конституционных органов государственной власти с особым статусом: Счетная палата РФ (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «г» ч. 1 ст. 103), Уполномоченный по правам человека в РФ (п. «д» ч.1 ст.103), Центробанк РФ (п. «в» ч. 1 ст. 103), прокуратура РФ (п. «з» ч. 1 ст. 102, ст. 129). Общее в их особом статусе состоит в том, что они, не относясь ни к одной из трех ветвей власти, в то же время имеют отдельные полномочия, присущие этим ветвям власти, а их руководители определяются палатами парламента России. По этим основаниям к таким органам можно отнести также и Центризбирком Российской Федерации.

В отличие от полномочий Президента РФ и трех ветвей государственной власти эти органы власти с особым статусом не имеют такого важнейшего конституционного полномочия, как право законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104).

Таким образом, можно говорить не об обособлении новых ветвей государственной власти, а, наоборот, о тенденции перехода от узкой

¹ Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина.- СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 56.

² Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права.- 2004. - № 5. – С.20.

³ Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права.- 2004. - № 5. – С.20.

функциональной специализации к взаимопроникновению их функций, интеграции деятельности их органов. Ярким примером, подтверждающим необходимость интеграции, может служить ситуация 2000-2001 годов, когда только общими усилиями Президента РФ, трех ветвей власти на всех ее уровнях и органов прокуратуры в сотрудничестве с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах удалось остановить конституционный кризис в стране и привести в основном в соответствие с Конституцией РФ законодательство субъектов Российской Федерации.

В 2000 году по поручению Генеральной прокуратуры РФ НИИ проблем укрепления законности и правопорядка проведено изучение конституций и уставов всех 89 субъектов Федерации, 46 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов и 166 соглашений между органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов о взаимной передаче части своих полномочий.

В соответствии с указаниями Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству конституций и уставов субъектов Российской Федерации» в течение 2000 года на незаконные положения региональных уставов и конституций прокурорами принесено более 70 протестов, в суды общей юрисдикции направлено 40 заявлений, внесено 43 представления в органы государственной власти.

Результаты работы прокуратуры положительно оценил Президент РФ на Всероссийском совещании прокуроров в январе 2001 г., отметив: «Во многом благодаря настойчивости прокурорских работников в прошлом году удалось существенно зачистить правовое поле России от неконституционных или противоречащих федеральному законодательству нормативных актов».¹

В этот период в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством приведены 60 конституций и уставов субъектов Федерации, а к концу 2001 года - положения уже 66 конституций и уставов субъектов Федерации. «Сегодня... можно сказать: период расползания государственности - позади. Дезинтеграция государства – остановлена»² - подчеркнул Президент РФ.

В то же время некоторые руководители субъектов Федерации с исправлением своего законодательства не спешат, затягивают работу по рассмотрению протестов прокуроров, возлагая надежды на согласительные процедуры и т.п. Еще в июне 2000 г. постановлениями Конституционного Суда РФ были признаны неконституционными отдельные положения конституций республик Алтай, Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Татарстан, Северная Осетия - Алания, затрагивающие основы конституционного строя Российской Федерации. Но до последнего времени органами государственной власти ряда республик решения Суда не реализованы. По состоянию на конец

¹ Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права.- 2004. - № 5. – С.21.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (2001 г.). - М., 2001. – С.7.

2003 г. в соответствии с федеральными законами не приведены конституции и уставы 18 субъектов Федерации. Все они оспорены прокурорами, однако акты прокурорского реагирования остаются без рассмотрения.¹

Принципиальное значение для организации прокурорского надзора за исполнением конституционного законодательства имеет постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П.² Суд признал неконституционным опротестование и обращение в суды общей юрисдикции Генеральной прокуратуры РФ и подчиненных прокуратур об отмене не соответствующих Конституции РФ положений конституций и уставов субъектов Федерации, а также иных законов, если это связано с толкованием норм Конституции РФ. В связи с этим представляется исключительно важным другое решение Конституционного Суда РФ - о предоставлении Генеральному прокурору РФ и его заместителям права обращения непосредственно в Конституционный Суд РФ по указанным вопросам.

В политико-правовом плане основа всех этих противоречий, по мнению ученых НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, связана с тем, что ряд субъектов Федерации, прежде всего руководство некоторых республик, полагает, что их нахождение в составе Российской Федерации полностью вытекает из договорного союза с Федерацией, часть суверенных прав делегирована ими центру, а государственная власть России производна от государственной власти республик. Именно таким видением своего статуса объясняются закрепление в конституциях республик собственного суверенитета, принципа верховенства конституции и законов республики над федеральным правом и такие «новации» в отношениях с Российской Федерацией, как: «договорные» (Башкортостан), «ассоциативное членство» (Татарстан), «построение отношений с Российской Федерацией на основе Федеративного договора» (Тыва), «делегирование республикой части своих полномочий Российской Федерации» (Адыгея, Бурятия, Кабардино-Балкария), «право выхода из состава России на основе расторжения договора с ней» (Тыва). Ссылаясь на Федеративный договор, республики усматривают в нем правовую первооснову образования Российской Федерации и юридический базис разграничения предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов наряду с Конституцией РФ.

Как указывает В.Н. Лопатин, подобная позиция не имеет ни исторических, ни юридических, ни фактических оснований, грубо противоречит Конституции РФ и искажает государственно-правовую природу

¹ Информационно-аналитическая записка о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры в первом полугодии 2003 года. НИИ Генеральной прокуратуры РФ.- М., 2003.- С.3.

² По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ.- 2003.- № 30.- Ст.3101.

Российской Федерации как единого суверенного федеративного государства. Реформирование федеративных отношений с расширением прав субъектов Федерации означало лишь одно - превращение России из формальной федерации в реальную. Федеративный договор ни по существу, ни по форме не мог изменить конституционную юридическую природу Российской Федерации и превратить ее в конституционно-договорную. Этот Договор ничего не учреждал, не конституировал новое государство и был лишь актом, разграничивающим предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов. С принятием Конституции РФ некоторые положения названного Договора были включены в ее текст, другие же, согласно ч. 1 Заключительных и переходных положений Конституции РФ, в случае их несоответствия конституционным положениям теряют силу. Здесь должны действовать положения Конституции РФ.¹

Попытки изобрести некую новую модель федерации - конституционно-договорную - противоречат государственной природе Российской Федерации и ее Конституции. Конституция России 1993 года отказалась от понятия «суверенные республики» и лишь установила, что республики имеют свою конституцию и законодательство, не противоречащие Конституции РФ и законодательству Федерации; остальные субъекты Федерации принимают уставы и законодательство. Таким образом, Конституция РФ в своих нормах закрепила положения, определяющие конституционную природу Федерации и Российскую Федерацию как конституционное федеративное государство. Конституцией РФ юридически гарантируются государственная целостность России, единство ее суверенитета и правовой системы, равноправие всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.²

Негативное влияние на состояние конституционной законности продолжают оказывать ранее заключенные с нарушением Конституции РФ договоры Федерации и ее субъектов о разграничении предметов ведения.

Анализ, проведенный в НИИ при Генеральной прокуратуре РФ, показал, что договоры, заключенные между органами государственной власти Федерации с рядом субъектов Федерации (Татарстаном, Башкортостаном, Кабардино-Балкарией, Республикой Тыва, Республикой Саха (Якутия) и др.), в противоречие со ст. 71, 72 Конституции РФ закрепляют за ними такие правомочия, которые превращают эти договоры в статутные акты, действующие не в соответствии, а наряду с федеральной Конституцией.

Фактически в договорах, заключенных в период 1994-1995 гг., осуществлялось не разграничение, а перераспределение предметов ведения. Договоры между органами государственной власти Федерации и названными республиками, а также некоторыми краями (Красноярским, Алтайским и Краснодарским) и областями (Свердловской, Оренбургской, Калининградской,

¹ Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права.- 2004. - № 5. - С.22.

² Состояние законности в Российской Федерации (2000-2001 годы). Аналитический доклад. НИИ Генеральной прокуратуры РФ. - М.: Издательство «Щит-М», 2002. - С.31-32.

Омской, Иркутской) юридически привели к гипертрофированию особенностей региональных правовых систем, что противоречит основам федерализма.

Неоднозначность толкования взаимосвязи ст. 71, 72 Конституции РФ, регулирующих предметы исключительного ведения России и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и ч. 3 ст. 11, предусматривающей разграничение предметов ведения и полномочий путем заключения двусторонних договоров, привела к тому, что в большинстве заключенных договоров перечень предметов совместного ведения получился шире специально установленного ст. 72 Конституции РФ (по договору с Татарстаном - 17 новых сфер, с Башкортостаном и Республикой Саха (Якутия) - 11, с Кабардино-Балкарией - 8, с Северной Осетией - 14, со Свердловской областью - 8 и т.д.). Более того, даже предметы ведения, составляющие исключительную компетенцию Российской Федерации (вопросы обороны, государственной безопасности, международной и внешнеполитической деятельности, валютного, таможенного регулирования), оказались перераспределенными в субъектах РФ.¹

В 2001-2002 гг. из 46 заключенных ранее договоров было расторгнуто немногим более 30-ти. Большинство из них существенно не противоречили положениям Конституции РФ и федеральному законодательству, и разграничение полномочий произошло лишь на бумаге. Вместе с тем ряд договоров, существенно противоречащих Конституции РФ, продолжает действовать.

В известной мере это относится и к заключенным соглашениям, по которым федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ могут передавать друг другу по взаимному соглашению осуществление части своих полномочий. Всего из 166 соглашений, изученных НИИ при Генеральной прокуратуре РФ, 139 содержали более 240 нарушений федерального законодательства. Ряд соглашений в противоречие Конституции РФ и федеральным законам делегируют субъектам Федерации дополнительные полномочия, вторгаются в сферу компетенции Федерации. Таковы, например, заключенные с Татарстаном 12 соглашений, касающихся банковской деятельности, валютной политики, собственности иностранных компаний и др.; с Республикой Саха (Якутия) - 15 подобных соглашений; Башкортостаном - 11. В соответствии с соглашениями республикам было делегировано право контроля над природными ресурсами. Многие соглашения фактически являются договорами о разграничении предметов ведения. Например, соглашения, заключенные с Татарстаном по вопросам собственности, о реализации и транспортировке нефти и продуктов нефтепереработки, в военной области.²

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей природной среды Российской Федерации в 2000 году». - М., 2001.- С.231-232; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году». - М., 2002.- С.299-303.

Таким образом, достигнутая стабильность в обеспечении конституционной законности, на наш взгляд, все еще не является достаточно устойчивой. Поэтому неизменность Конституции России как Основного закона - важное условие дальнейшего укрепления конституционной законности и стабильности государства, общества и граждан.¹

Проблемы соблюдения Конституции в нормотворчестве. В нормотворческой деятельности, где Правительство РФ, обладая правом законодательной инициативы, хоть и активизировало свое участие в законотворчестве, перелома пока не наступило. При этом по-прежнему нормы законов зачастую носят отсылочный характер, отдают на откуп чиновникам создание механизмов по реализации этих норм. В результате, например, когда за защиту прав государства на объекты интеллектуальной собственности отвечают одновременно Минюст, Минатом, Минобороны, Роспатент, но при этом неизвестно ни одного заявленного и реализованного иска в интересах государства, получается как по пословице: у семи нянек дитя без глаза. А Россия остается без интеллектуальной собственности. По-видимому, наряду с ужесточением координационных функций со стороны Президента РФ и Правительства РФ, требуется законодательное, а не на уровне подзаконных нормативных актов закрепление этих полномочий и механизмов.

Законы готовятся и принимаются нередко без достаточной экспертизы последствий их реализации, увязки с существующим законодательством и нормами международного права, в интересах лоббирования отдельных социальных групп, в том числе новых собственников.

С учетом этого необходимо законодательное закрепление в Федеральном законе «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов» следующих норм:

- проведение правовой экспертизы на предмет соответствия законопроектов Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, правам человека, решениям Конституционного Суда РФ;

- проведение мониторинга нормотворчества, результаты которого должны учитываться при подготовке новых законопроектов и представляться вместе с ним при внесении в Государственную Думу;

- проведение антикоррупционной экспертизы законопроектов, результаты которой должны представляться вместе с ними при их внесении в Государственную Думу.

Крайне острой остается ситуация по обеспечению законности нормотворчества на региональном уровне.

Если за три года Минюст РФ провел экспертизу 115 тыс. нормативных правовых актов субъектов РФ и подготовил по ее результатам 14 тыс.

² Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. - М., 2000. - С.13-16.

¹ Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права.- 2004. - № 5. – С.23.

заклучений о несоответствии федеральным законам, то органы прокуратуры с меньшей численностью работающих выявили за эти годы более 80 тыс. незаконных НПА, большинство из которых приведено в соответствие с федеральным законодательством только посредством прокурорского надзора.¹

Вызывает сомнение и объективность вывода Минюста России об устойчивой тенденции сокращения числа незаконных нормативных правовых актов (ежемесячно выявлялось незаконных НПА: 1999 год - 33 процента, 2002 год - 11 процентов, 2003 год - до 1,3 процента). По данным органов прокуратуры России, массив незаконных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления не уменьшается, а наоборот, постоянно возрастает.²

В соответствии с указаниями Генерального прокурора РФ от 28 апреля 2000 г. «О дополнительных мерах по усилению прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации» прокуроры направили в суды общей юрисдикции более 7 тыс. заявлений о признании незаконными (полностью или частично) законов и иных нормативных актов регионального уровня. В соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством только в течение 2001 года приведены 2312 правовых актов. В 2001 году прокурорами было выявлено более 4 тыс. незаконных правовых актов законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации, из которых две трети отменены или приведены в соответствие с федеральным законодательством. В 2003 году прокурорами выявлено свыше 4 тыс. таких актов, на которые принесено 2760 протестов, внесено более 3 тыс. представлений, направлено в суд 2233 иска. То есть осуществление надзора за законностью правовых актов государственных органов субъектов Федерации не теряет своей остроты и актуальности. При этом в 2003 году прокурорами опротестованы положения свыше 50 тыс. правовых актов органов местного самоуправления. После вмешательства прокуратуры подавляющее большинство их приведено в соответствие с законом или отменено, а около 6 тыс. должностных лиц, виновных в их принятии, привлечены к дисциплинарной или административной ответственности.

Однако меры конституционно-правовой ответственности в виде предупреждения, досрочного прекращения полномочий или роспуска законодательного органа власти субъекта РФ, а также предупреждения, выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ или отрешения его от должности, предусмотренные федеральным законодательством за неисполнение решений суда, в том числе Конституционного, о признании нормативных правовых актов недействующими и не подлежащими применению на практике, остаются невостребованными.

¹ Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права.- 2004. - № 5. – С.23.

² Там же. – С.23.

Учитывая реформу местного самоуправления и увеличение в несколько раз числа муниципальных образований, наделенных значительными властными полномочиями и функциями по обеспечению многих конституционных прав и свобод, значение государственного контроля на этом уровне существенно возрастает. Единственной структурой, имеющей на муниципальном уровне подразделения по осуществлению такого контроля, является лишь прокуратура. Поэтому очевидно, что на обозримую перспективу функции надзора за законностью нормотворчества, в том числе на муниципальном уровне, должны остаться за органами прокуратуры в интересах эффективного исполнения государством своих функций.

Проблемы реализации Конституции РФ рассмотрим на примере реализации конституционной нормы об обеспечении экологической безопасности.

Вопросы обеспечения экологической безопасности отнесены Конституцией РФ (п. «д» ч. 1 ст. 72) к конституционным полномочиям органов государственной власти РФ и ее субъектов, наряду с вопросами природопользования и охраны окружающей среды. При оценке конституционности названных отношений можно выделить три аспекта.

Во-первых, соотношение этих объектов (природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности) в Конституции РФ не определено, вследствие чего в законодательстве встречаются различные подходы к решению данной проблемы. Например, государственное регулирование в области охраны окружающей природной среды и природопользования на Севере направлено на обеспечение экологической безопасности (ст. 12 ФЗ от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»). Отсюда следует, что обеспечение экологической безопасности выступает приоритетом по отношению к природопользованию и охране окружающей среды. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 3 обеспечение экологической безопасности названо как основной принцип охраны окружающей среды, когда охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов выступают как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, то есть уже два объекта (охрана окружающей среды и экологическая безопасность) имеют приоритет перед природопользованием, а последнее выступает условием их обеспечения. В ежегодном Государственном докладе Минприроды РФ о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации экологическая безопасность рассматривается уже как часть охраны окружающей среды и природопользования, а ее обеспечение включает использование инструментов оценки, предупреждения, контроля и ликвидации негативных воздействий на окружающую среду и здоровье населения планируемой или осуществляемой хозяйственной деятельности (экологическая экспертиза, лицензирование, экологический контроль, экологический мониторинг, экологическое

страхование).¹

Во-вторых, практически не определены конкретные механизмы разграничения полномочий РФ и ее субъектов в области обеспечения экологической безопасности и процедуры их реализации.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу «О проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» было установлено, что при наличии федерального регулирования в относящейся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфере экологической безопасности и охраны окружающей среды субъект РФ не должен принимать противоречащие этому регулированию правовые акты (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ) и исключать его действие на своей территории. При этом в любом случае с Российской Федерации не снимается обязанность обеспечивать необходимую экологическую безопасность и охрану окружающей среды, в том числе сохранение земли и природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ (ч. 1 ст. 9; п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

В то же время только в нескольких случаях в российском законодательстве определены механизмы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в этой области, да и те не конкретизированы в соответствующих правовых актах, что затрудняет их реализацию. Например, в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 (в ред. Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2288; федеральных законов от 2 марта 1998 г. № 30-ФЗ, от 20 декабря 1999 г. № 214-ФЗ, от 2 декабря 2000 г. № 139-ФЗ) к ведению Российской Федерации, субъектов РФ в вопросах охраны здоровья граждан отнесены природопользование, охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности (ст. 5-7), а к ведению органов местного самоуправления в этих вопросах отнесены охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности; ликвидация последствий катастроф и стихийных бедствий (ст. 8). Порядок и формы осуществления установленных законодательством Российской Федерации полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, по вопросам обеспечения экологической безопасности определяются по соглашению между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю (п.

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей природной среды Российской Федерации в 2000 году».- М., 2001. - С.231-232; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году». - М., 2002. - С.299-303.

З ст. 20 ФЗ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»¹.
Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 15 апреля 1998 г. № 65-ФЗ)² устанавливает, что он регулирует отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан России на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и предусматривает в этой части реализацию конституционного права субъектов РФ на совместное с Российской Федерацией ведение вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. В другом случае установлено, что органы исполнительной власти субъектов РФ в сфере обращения лекарственных средств проводят экспертизу экологической безопасности производства лекарственных средств на территориях субъектов РФ. Органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ разрабатывают и реализуют комплексные программы экологической безопасности территорий, на которых расположены объекты использования атомной энергии. По оценке Управления экологической безопасности Минприроды РФ, только в четырех субъектах РФ имеются такие программы. Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (в ред. постановления Госстроя РФ от 2 августа 2002 г. № 94) предусматривается, что органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется контроль экологической безопасности коммунального обслуживания наряду с организацией утилизации и переработки бытовых отходов (п. 1.5). При этом в целях обеспечения единой системы рекомендуется предусматривать в договорах гарантируемый исполнителем уровень экологической безопасности оказываемых услуг и производимых работ (п. 1.14.7). В соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» (в ред. Указа Президента РФ от 27 мая 1997 г. № 528)³ надзор за выполнением обязательных технологических процессов, обеспечивающих экологическую безопасность населения, может осуществляться как органами местного самоуправления, так и органами государственной жилищной инспекции субъекта РФ.

Наряду с федеральными нормативными правовыми актами в этой области субъекты РФ, реализуя свое право на совместное ведение в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, принимают свои законы, которые в отсутствие федерального закона и единых подходов в понимании и решении

¹ О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ // СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст.3833.

² Об экологической экспертизе: федер. закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. - 1995.- № 48. - Ст.4556.

³ О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425 // СЗ РФ. - 1997.-№ 18. - Ст.2131.

данных проблем только усугубляют ситуацию в правовом регулировании таких отношений. Например, приняты законы об экологической безопасности в Нижегородской (1996), Ульяновской (1996), Курской (1997) областях, Республике Башкортостан (1997), Республике Адыгея (1998), Волгоградской (1998), Оренбургской областях (1999), Ненецком автономном округе (2000), Чувашской Республике (2002).

В-третьих, обеспечение экологической безопасности, но только государства, может выступать конституционным основанием для ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).¹ Так, в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее - ОРД) ее задачей является добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу экологической безопасности РФ (ст. 2); информация о событиях или действиях, создающих угрозу экологической безопасности РФ, ставшая известной органам, осуществляющим ОРД, является основанием и необходимым условием для принятия судебного решения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, а в случаях, которые не терпят отлагательства, при наличии данных о событиях и действиях, создающих угрозу экологической безопасности РФ, является достаточным условием для проведения оперативно-розыскных мероприятий на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего ОРД, без судебного решения с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов (ст. 8); при решении задач ОРД органы, уполномоченные ее осуществлять, имеют право проводить гласно и негласно оперативно-розыскные мероприятия, производить при их проведении изъятие предметов, материалов и сообщений, а также прерывать предоставление услуг связи в случае возникновения угрозы экологической безопасности РФ (ст. 15). В Определении Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О по делу «О проверке конституционности положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» подтверждена конституционность этих положений, а также признано, что распространение оперативно-розыскных мероприятий на вступающих в контакты с лицом, в отношении которого осуществляются данные мероприятия, допустимо постольку, поскольку задача оперативно-розыскных мероприятий заключается в установлении преступных связей проверяемого лица. В то же время критерии определения угрозы, дающей право единолично, без суда ограничивать права человека, не определены.

¹ Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права.- 2004. - № 5. – С.24.

Таким образом, при обеспечении верховенства Конституции РФ и надзора за ее соблюдением в области экологической безопасности важно учитывать, что:

- обеспечение экологической безопасности направлено на защиту прав и законных интересов человека, общества и государства от вредного воздействия в экологической сфере, рассматривается как самостоятельный объект права отдельно от природопользования и охраны окружающей среды (ст. 72 Конституции РФ). При этом необходимо четкое установление их правовых признаков и соотношения их правовых режимов;

- обеспечение экологической безопасности является сферой совместной компетенции РФ и ее субъектов (ст. 72), для чего необходимы механизмы разграничения полномочий РФ и ее субъектов в этой области в конкретных правовых актах, как предусмотренные в действующем законодательстве, так и те, которые безусловно, должны быть учтены при разработке специального федерального закона;

- обеспечение экологической безопасности, в отличие от охраны природы и окружающей среды, природопользования, не является конституционной обязанностью каждого человека и гражданина на территории РФ (ст. 58), но является обязанностью РФ и ее субъектов;

- обеспечение экологической безопасности может служить основанием, необходимым и достаточным условием для ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе при проведении ОРД, только в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

По-видимому, подобный мониторинг законодательства и нормотворчества, обусловленного необходимостью реализации норм Конституции РФ, целесообразно проводить на постоянной профессиональной основе, объединяя усилия всех крупных юридических центров страны в тесном взаимодействии с основными субъектами конституционного нормотворчества.¹

3.2 Проблемы совершенствования стадий законодательного процесса

Одной из характерных особенностей законодательного процесса является деление его на структурные элементы, именуемые в теории права процессуальными стадиями.

Стадию законодательного процесса в самом общем виде можно определить как некую совокупность процессуальных действий, способствующих достижению определенного правового результата. В зависимости от характера этих действий и получаемого результата одна стадия отграничивается от другой. Стадии выполняются в установленной процессуальными нормами последовательности, сменяя друг друга. Тем самым обеспечивается логическое развитие процесса, создаются условия для

¹ Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права.- 2004. - № 5. – С.25.

постепенного поэтапного решения стоящих перед ним задач. Каждая отдельно взятая стадия, осуществляемая в определенных временных границах, представляет собой законченный этап законодательной деятельности и характеризуется относительной самостоятельностью и специфической целенаправленностью.¹

Традиционно первой стадией законодательного процесса признается законодательная инициатива, которую, как первую стадию, отличает главным образом то, что ею приводится в действие механизм законотворческой деятельности парламента. С началом реализации законодательной инициативы, выражающейся в возбуждении вопроса о принятии закона, связано возникновение, условно говоря, «первого правоотношения», сочетающего в себе комплекс взаимных прав и обязанностей субъекта законодательной инициативы и законодательного органа. На субъекта законодательной инициативы возлагается обязанность представления законопроекта в строгом соответствии с установленными правилами. При этом законодательный орган вправе потребовать соблюдения данного условия, а при его несоблюдении - возвратить законопроект инициатору. Основная обязанность законодательного органа состоит в том, чтобы принять законопроект к рассмотрению, включив его в повестку дня своего заседания. Ей соответствуют правомочия инициатора: требовать постановки вопроса о рассмотрении внесенного им законопроекта на голосование сессии законодательного органа, отстаивать положения законопроекта при его предварительном рассмотрении комитетом, отозвать законопроект до начала обсуждения на заседании парламента.

В литературе выработалось два подхода к вопросу о том, что считать фактическим началом законодательной инициативы. Большинство юристов ограничивают законодательную инициативу действиями, осуществляемыми исключительно в рамках официального прохождения законопроекта в законодательном органе, считая началом законодательной инициативы внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа. Наряду с этим, существует точка зрения, авторы которой расширительно трактуют содержание законодательной инициативы, включая в него в качестве начального этапа всю предварительную деятельность по подготовке проекта закона. В обоснование данной точки зрения делается ссылка на то, что возбуждение вопроса об издании закона, выявление потребности в его принятии, его научная, экспертная, организационная подготовка, равно как и внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа, - есть деятельность, связанная с проявлением законодательной инициативы. Более того, работа по подготовке законопроекта, «осуществляемая в условиях широкой гласности, с участием многих лиц и коллективов», составляет наиболее существенную ее часть, так как именно на данном этапе закладываются основы будущего закона. Внесение же законопроекта в

¹ **Абрамова, А.И.** Современный законодательный Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2007.- № 2. – С.12.

законодательный орган является завершающим действием в этой деятельности.¹ Трудно не согласиться с тем, что этап подготовки законопроекта образует действия, непосредственно направленные на создание закона. От них во многом зависит его качество, эффективность применения, социальная значимость. Вместе с тем очевидно, что как по характеру, так и по функциональному назначению указанные действия существенно отличаются от действий, которые совершаются непосредственно при внесении законопроекта в законодательный орган. Подготовка законопроекта, в ходе которой «нарабатываются» материалы для последующих этапов законотворческой деятельности парламента, служит лишь основой для реализации субъектом своего права законодательной инициативы; она призвана содействовать осуществлению им данного права, создавая для этого необходимые предпосылки. Различие состоит и в том, что действия, обеспечивающие реализацию права законодательной инициативы и подготовку проекта закона, выполняются разным субъектным составом. Внести проект в парламент может только специально на то уполномоченное лицо (орган), тогда как круг субъектов, готовящих законопроект, не определен, он часто включает в себя также лиц, которые не обладают правом законодательной инициативы. И даже в том случае, когда разработка проекта проводится лицом, обладающим таким правом, внесение его на рассмотрение законодательного органа может быть «доверено» другому субъекту права законодательной инициативы, который вносит проект от своего имени. Следует к тому же иметь в виду, что, являясь одной из стадий законодательного процесса, законодательная инициатива должна осуществляться строго в рамках процессуально-правовых отношений, обязательным субъектом которых выступает законодательный орган. А это означает, что начало реализации законодательной инициативы сопряжено лишь с вступлением в отношения по осуществлению законотворческой деятельности законодательного органа, т.е. оно имеет место с того момента, когда проект уже представлен на его рассмотрение.²

В юридической науке возникли разногласия по поводу продолжительности исследуемой стадии законодательного процесса. Высказывается суждение, что стадия законодательной инициативы заканчивается принятием решения о направлении законопроекта на предварительное рассмотрение вспомогательными подразделениями законодательного органа.³ Некоторые авторы относят предварительное рассмотрение законопроекта к самостоятельной стадии законодательного

¹ **Лепешкин, А.И.** // Курс советского государственного права. Т. 2. / А.И. Лепешкин, А.И. Ким, Н.Г. Мишин, П.И. Романов. - М., 1962.- С. 410.; **Андрианов, Н.Е.** О законодательной инициативе / Н.Е. Андрианов // Советское государство и право.- 1964.- № 9.- С. 62-63; **Колдаева, Н. П.** Законодательная инициатива как правовой институт / Н.П. Колдаева // Советское государство и право.- 1970.- № 9.- С. 123; **Чехарина, В.И.** Право законодательной инициативы и его влияние на процесс стабилизации закона / В.И. Чехарина // Концепция стабильности закона. - М., 2000. -С. 91.

² **Абрамова, А.И.** Современный законодательный Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2007.- № 2. – С.12.

процесса, которая необходимо следует за официальным внесением законопроекта в законодательный орган.⁴ С точки зрения А.И. Абрамовой, логическим завершением данной стадии следует считать включение законопроекта в повестку дня очередной сессии законодательного органа.⁵ Что же касается его предварительного рассмотрения, то, поскольку указанная процедура только предваряет решение вопроса о включении законопроекта в повестку дня, она находится в пределах стадии законодательной инициативы. В ходе ее подтверждается необходимость принятия законопроекта в качестве закона, дается реальная взвешенная оценка тех общественных отношений, которые предлагается урегулировать. Одновременно рассматриваются возникшие по проекту разногласия, устанавливается соответствие проекта действующему законодательству, экономическим и правовым требованиям. Неточность, допускаемая авторами критикуемого взгляда, заключается в том, что ими затушевывается различие между предварительным рассмотрением законопроекта и последующим, когда законопроект передается в ответственный комитет для подготовки его к пленарному заседанию. Это различие следует признать существенным, так как предварительное рассмотрение касается тех законопроектов, которые не включены в повестку дня, а подготовка - уже включенных и рассматриваемых по существу.

Сам факт утверждения вопроса о рассмотрении законопроекта в повестке дня заседания законодательного органа служит процессуальным основанием перехода от стадии законодательной инициативы к стадии обсуждения законопроекта. Стадию обсуждения законопроект проходит перед утверждением его в качестве закона. Обсуждение в данном случае осуществляется непосредственно самим законодательным органом. В ходе обсуждения проект подвергается всестороннему исследованию, глубокому и детальному анализу: изучаются различные точки зрения, вырабатываются компромиссные варианты решений, во многом определяющие судьбу принимаемого закона, его практическое применение.

На стадии обсуждения законопроекта с наибольшей полнотой получают отражение такие характерные для процесса принципы, как: демократизм, гласность, профессионализм, коллегиальность в рассмотрении вопросов, творческий характер рассмотрения. Демократизм проявляется в привлечении к обсуждению законопроекта широкого круга общественности, включая прежде всего ученых, представителей органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Тем самым создаются условия для выявления и концентрации общественного мнения, его отражения в принимаемых

³ **Дубов, И. А.** Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования / И.А. Дубов // Государство и право. - 1993.- № 10. - С. 34; **Бошно, С.В.** Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу / С.В. Бошно // Право и образование. - 2004.- № 2. - С. 154.

⁴ Высшие представительные органы власти в СССР. - М., 1969. - С. 247; Правотворчество в СССР. - М., 1984. - С. 203.

⁵ **Абрамова, А.И.** Современный законодательный Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2007.- № 2. – С.13.

законодательных решениях. Гласность заключается в открытости обсуждения. Внедрению этого принципа в законодательный процесс способствует главным образом пресса. Представителям прессы предоставляется возможность присутствовать на заседаниях законодательного органа. И так как сами заседания не являются публичными, необходимая гласность обеспечивается сообщениями об их проведении в печати. Профессионализм выражается в требовании того, чтобы каждый из участников, задействованных в работе над законопроектом, владел приемами этой работы и выполнял ее на достаточно высоком уровне. Реализация указанного принципа предполагает также обязательное привлечение к участию в обсуждении законопроекта специалистов, способных квалифицированно оценить законопроект и оказать содействие в его усовершенствовании. Коллегиальность означает коллективность обсуждения. Применение этого принципа позволяет противостоять формализму и келейности при обсуждении законопроекта, обеспечивает тщательную проработку всех рассматриваемых в ходе обсуждения вопросов. Творческий характер обсуждения выражает инициативу и активность его участников. В соответствии с этим принципом всем участвующим в обсуждении законопроекта лицам предоставляется такой комплекс правовых средств, который помогает им отстаивать в дискуссиях по тому или иному вопросу свою позицию, приводя различные доводы, соображения. Активное обсуждение, споры позволяют выявить мнение каждого участвующего в процессе лица, способствуют установлению «законодательной истины»

Стадия обсуждения состоит из нескольких промежуточных этапов - чтений законопроекта. Каждое чтение законопроекта наполнено определенным функциональным содержанием. При первом чтении внимание концентрируется на обсуждении основных положений законопроекта, его концепции, рассматривается вопрос об актуальности проекта, практической значимости. Суть второго чтения заключается в обсуждении законопроекта вместе с вносимыми в его текст поправками, которые могут быть направлены на изменение редакции отдельных статей проекта, дополнение его новыми статьями, исключение из законопроекта конкретных пунктов, частей статьи или полностью каких-либо статей. Обсуждение поправок, постановка их на голосование и принятие по ним решений позволяет вести работу непосредственно по тексту законопроекта, т.е. предметно и конструктивно влиять на ход его рассмотрения. Третье чтение состоит в заключительном голосовании по законопроекту с целью принятия его в качестве закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. В исключительных случаях, по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий на ее заседании должен поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения. Результатом проведения всех чтений законопроекта является его общая оценка; оценка правильности и необходимости отдельных частей законопроекта

(начиная с его названия и заканчивая заключительными положениями); совершенствование законопроекта с учетом внесенных по нему в процессе обсуждения поправок (исправление, дополнение текста законопроекта, ликвидация всевозможных пробелов и упущений).

По мнению А.И. Абрамовой, прохождение законопроекта через ряд чтений дает возможность более основательно организовать его рассмотрение в законодательном органе. Неоднократное голосование по проекту на разных заседаниях создает условия для его детального изучения и максимально полного учета высказанных по нему замечаний, предложений. Важным представляется введение нормативно установленных сроков, определяющих временной интервал между чтениями законопроекта. Период, который должен приниматься во внимание при определении продолжительности таких сроков, следует устанавливать с учетом времени, необходимого для совершения всех процедурных действий по подготовке законопроекта к очередному чтению, включая его рассмотрение другой палатой.

Процедура чтений, как правило, предваряется рассмотрением законопроекта в комитетах законодательного органа. Наблюдается тенденция значительного расширения их полномочий на стадии обсуждения законопроекта. Комитеты, рассматривая законопроект до обсуждения на пленарном заседании, освобождают палату от необходимости его детального изучения и тем самым ускоряют движение законопроекта в законодательном органе. Деятельность комитетов, призванных осуществлять подготовку законопроекта к чтению на пленарном заседании, включает в себя сбор и оформление материалов по обсуждаемому проекту; изучение и обобщение всех поступающих в ходе его рассмотрения замечаний, предложений; уточнение, редактирование текста законопроекта; организацию проведения его экспертизы.

Как отмечает А.И. Абрамова, целесообразным следует признать устранение дублирования в проработке одних и тех же вопросов парламентскими комитетами и всем составом парламента. Наибольший эффект работа с законопроектом будет иметь лишь при полной согласованности их действий. Выводы комитета призваны служить ориентиром в осуществлении парламентом тех или иных процедурных действий, предупреждать возникновение споров, излишние дебаты во время пленарных заседаний. В своей основе рекомендации комитетов должны носить если не решающий, то хотя бы определяющий характер. Этот общий принцип, принятый в виде правил парламентской деятельности в большинстве зарубежных стран, получает сегодня распространение и в нашей законотворческой практике.

Обсуждение законопроекта в законодательном органе завершается принятием по нему официального решения. Законопроект получает одобрение большинства депутатов парламента (палаты) и превращается в обязательный для исполнения законодательный акт. Данный этап законодательного процесса обычно именуется стадией принятия закона. Исходя из современных представлений о законодательном процессе, законопроект в Российской Федерации на федеральном уровне может быть внесен только в

Государственную Думу, она и принимает закон. Вместе с тем Конституцией РФ обеспечено участие в принятии законов также Совета Федерации. Обязательным является передача ему принятого Государственной Думой закона, от рассмотрения которого Совет Федерации не вправе отказаться; получение согласия верхней палаты на принятие закона; преодоление в необходимых случаях ее отлагательного вето. По существу Совету Федерации отведена роль органа, с одной стороны, обеспечивающего участие территориальных образований в государственном управлении, а с другой, способствующего более углубленному обсуждению вопросов законодательства в парламенте. В этом смысле верхняя палата служит полезным дополнением нижней выборной палаты. Она призвана исправлять допускаемые Государственной Думой законотворческие ошибки и способствовать принятию более взвешенных законодательных решений. В самом механизме такого взаимодействия заложена реальная возможность палат автономно влиять на содержание будущего закона, действуя в соответствии со своим функциональным назначением и обеспечивая интересы как Федерации, так и ее субъектов. В целом можно сказать, что созданы условия, позволяющие максимально полно раскрыть потенциал законодательного органа, и, если они не всегда в достаточной степени срабатывают, о чем свидетельствует практика, то это объясняется не дефектами законодательных процедур, а ошибками, злоупотреблениями, которые еще нередки в законотворческой деятельности российского парламента.

Принятый палатами закон направляется главе государства для подписания и обнародования. Подписывая закон, Президент РФ удостоверяет, что закон принят и подлежит опубликованию. Вместе с тем Президент имеет право выразить свое несогласие с законом или его отдельными положениями и с соответствующей мотивировкой вернуть закон в парламент. В этом случае предусмотрено: а) повторное рассмотрение Государственной Думой отклоненного Президентом закона и либо снятие закона с дальнейшего рассмотрения палатой, если она соглашается с решением Президента об его отклонении, либо принятие закона в редакции с учетом предложений Президента или в прежней редакции; б) повторное рассмотрение Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой в редакции с учетом предложений Президента либо в прежней редакции, его одобрение или отклонение.

В отечественной юридической науке процедуру подписания закона Президентом РФ иногда рассматривают как отдельную стадию законодательного процесса, получившую в конституционном праве и доктрине наименование промульгации. Промульгация закона, предусмотренная конституциями многих стран мира, предполагает утверждение (санкционирование) закона главой государства. В этом случае закон не приобретает юридической силы до тех пор, пока глава государства не даст ему свое одобрение. По действующей Конституции РФ Президент не обладает тем комплексом необходимых полномочий, которые позволяли бы ему окончательно принимать закон, утверждать его дополнительно. Закон, который

возвращен и принят палатами после повторного рассмотрения, должен подписываться Президентом и тогда, когда он с ним не согласен. Вторичное вето на закон наложено быть не может.

На сегодняшний день утвердилась практика возвращения Президентом РФ принятых федеральных законов без рассмотрения. Право Президента на возвращение принятого закона без рассмотрения прямо Конституцией РФ не закреплено. Оно подтверждается постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П, содержащего толкование отдельных положений ст. 107 Конституции РФ. Согласно данному постановлению, Президент как гарант Конституции может отказаться подписать закон, если усматривает нарушения установленных Конституцией РФ условий и процедур его принятия, и вернуть закон в палату Федерального Собрания, непосредственно нарушившую Конституцию РФ. При этом закон признается не принятым.

Совершенно очевидно, что прежде чем закон начнет действовать, должно быть устранено любое несоответствие его конституционным предписаниям, в том числе и по процедуре принятия. Но суть проблемы в другом. Несоответствия такого рода, по общему правилу, должны устанавливаться лишь тем компетентным органом, который уполномочен принять решение о конституционности закона. Определенный интерес в этом отношении вызывает опыт некоторых зарубежных стран. Например, в соответствии с Конституцией Французской Республики принятый парламентом Органический закон до его промульгации обязательно должен представляться в Конституционный совет, осуществляющий контроль за законностью принимаемых Парламентом правовых актов, который решает вопрос о его соответствии Конституции. Законы могут быть направлены для проверки их конституционности в Конституционный Совет в указанном случае Президентом Республики, Премьер-министром, председателем Национального собрания, председателем Сената, шестьюдесятью депутатами или шестьюдесятью сенаторами.

В российской доктрине до настоящего времени не сложилось единого мнения относительно способов разрешения споров по поводу соблюдения конституционной процедуры принятия законов, в наибольшей степени отвечающих требованиям эффективности законотворческой деятельности. Вместе с тем буквальное толкование ст. 125 Конституции РФ приводит практически к однозначному выводу, что единственно возможной формой контроля за соответствием принятого Федерального закона Конституции РФ является контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ.

В рассматриваемой ситуации конституционный контроль Суда имеет своей задачей приостановление вступления в силу закона, принятого парламентом с нарушением установлений Конституции РФ. Поводом к возбуждению процесса должно служить обращение в Конституционный Суд Президента с запросом о проведении в порядке конституционного судопроизводства проверки правильности применения парламентом норм процессуального права при принятии конкретного закона. Запрос может содержать указания на допущенные процессуальные нарушения, влекущие, по мнению Президента РФ, признание закона в части процедуры его принятия

неконституционным. Суд правомочен, не ограничиваясь указаниями, содержащимися в запросе, проверить все элементы соблюдения правил процедуры принятия закона. Это дает ему возможность, при необходимости, выйти за пределы заявленных Президентом требований и независимо от его доводов окончательно решить вопрос о конституционности «спорного» закона. Правильность применения норм процессуального права оценивается Судом по имеющимся в деле материалам. Возможно использование дополнительных материалов и установление на их основе новых фактических данных. Президент должен извещаться о времени рассмотрения дела и иметь право участвовать в нем в качестве заинтересованного лица.

Следует иметь в виду, что несоблюдение норм процессуального права служит основанием для признания закона неконституционным лишь при условии, если тем самым нарушается установленный непосредственно Конституцией РФ порядок принятия федеральных законов. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в упомянутом постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П, Федеральный закон считается принятым с нарушением установленного конституционного порядка принятия закона в случае, когда такое нарушение ставит под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания.

Основываясь на приведенной правовой позиции Конституционного Суда, мы приходим к выводу, что применительно к сути рассматриваемого спора нарушения норм процессуального права служат поводом для обращения в Конституционный Суд РФ в соответствии со ст. 125 Конституции РФ, если они вызывают обоснованное сомнение в свободном волеизъявлении депутатов Государственной Думы либо членов Совета Федерации. К таким нарушениям, на наш взгляд, следовало бы отнести: несоблюдение принципа личного участия в голосовании; проведение голосования при отсутствии необходимого кворума; рассмотрение законопроекта только одной палатой в случае, когда рассмотрение его второй палатой признано обязательным; изменение текста закона после его принятия и т.п.

Закон, объявленный Судом неконституционным, не может быть подписан Президентом и введен в действие. Появляется необходимость в принятии мер по приведению такого закона в соответствие с Конституцией РФ, поскольку здесь исключается какая-либо другая возможность разрешения возникшего спора, кроме как устранение допущенного нарушения. Решением Суда закон направляется на новое рассмотрение парламента.

В решении должны быть четко изложены основания, повлекшие признание закона противоречащим Конституции РФ; указано, какие допущены нарушения и какие процессуальные действия следует произвести при новом рассмотрении возвращенного закона. Парламент, для которого исполнение решения Суда является обязательным, призван исправить установленные Судом нарушения. Рассмотрение закона в парламенте возобновляется с того момента, с какого были допущены данные процессуальные нарушения. Процедура рассмотрения таких законов во многом аналогична процедуре повторного рассмотрения отклоненных Президентом РФ законов.

Принятие закона в практике деятельности законодательного органа Российской Федерации служит, таким образом, актом его утверждения. Именно принятием закона окончательно формулируется государственная воля, а сам закон становится обязательным для исполнения. Неподписание закона главой государства отнюдь не означает отказ в его принятии. Глава государства, проверяя закон, в том числе и с точки зрения его соответствия Конституции РФ, вправе лишь задержать опубликование закона. А это значит, что процедура подписания закона Президентом РФ, хотя и оказывает непосредственное влияние на формирование законодательного решения, на объективность составляющих его правовых норм, самостоятельной стадией законодательного процесса не является. Она логически включается в стадию принятия закона как ее составная часть.

Следуемое непосредственно за подписанием обнародование принятого законодательного акта имеет целью официальное доведение до всеобщего сведения его содержания. Акт обнародуется от имени органа, издавшего и подписавшего его, чаще всего в виде опубликования, которое состоит в воспроизведении текста законодательного акта в специально предусмотренных для этого официальных изданиях. Качественным отличием официального опубликования является его обязательность. Во многих странах действует правило, согласно которому не опубликованный в установленном порядке акт не влечет за собой правовых последствий и не может служить законным основанием для регулирования соответствующих общественных отношений. Так, согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, федеральные законы, как и любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Введение норм, предписывающих необходимость опубликования актов как условие их дальнейшего действия, решает проблему открытости, доступности актов, обеспечивая тем самым возможность ознакомления с ними всех заинтересованных субъектов. Важное значение имеет установление конкретной даты официального опубликования акта, которая одновременно служит отправной точкой для исчисления срока вступления его в силу.¹

В правовой теории утвердился взгляд на опубликование как на стадию, завершающую законодательный процесс. Вместе с тем он разделяется не всеми учеными. Некоторые авторы связывают опубликование с процедурой подписания закона главой государства, утверждая, что опубликование может выступать в качестве стадии законодательного процесса только в случае, если главе государства предоставлено право самому принимать решение относительно того, опубликовать либо не опубликовать санкционированный им закон. Там, где глава государства не обладает таким правом, опубликование не является стадией законодательного процесса, поскольку автоматически следует за санкционированием или промульгацией закона главой государства.²

¹ **Малков, В.П.** Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативных правовых актов / В.П. Малков // Государство и право. -1995.- № 5. - С. 28.

² **Ковачев, Д.А.** Проблемы конституционности права / Д.А. Ковачев. - М., 2003. - С. 173-174.

По мнению других авторов, опубликование не входит в число стадий официального прохождения законопроекта в законодательном органе. Образуя, как они утверждают, наряду с предварительной подготовкой законопроекта самостоятельную часть законодательной деятельности, не связанную с официальной деятельностью законодательного органа, опубликование представляет собой в этом качестве особую стадию законодательного процесса. Данное мнение обосновывается, исходя из широкого понимания законодательного процесса, когда в него помимо официальной деятельности самого законодательного органа включается также деятельность по созданию закона, в которой наряду с законодательным органом участвуют иные государственные органы, общественность.¹ Существует точка зрения, сторонники которой полностью исключают опубликование из сферы законотворчества, считая его началом реализации принятого законодательного акта. В качестве основного аргумента, призванного доказать основательность отнесения опубликования к правоприменительной деятельности, указывается, что опубликование - это, прежде всего, одно из условий доведения текста принятого акта до сведения его непосредственных исполнителей.²

На наш взгляд, опубликование представляет собой самостоятельный этап юридической деятельности, отличный по своему характеру как от предшествовавших ему стадий законодательного процесса (внесение законопроекта, его обсуждение, принятие, промульгация), так и от последующих стадий правоприменения. Обладая специфической целью, опубликование осуществляется в определенных временных границах. В правовом смысле оно имеет место лишь после принятия закона законодательным органом, его подписания компетентными должностными лицами и соответствующего оформления, т.е. тогда, когда процедура по созданию закона полностью завершена. Возможность исполнения такого закона наступает не ранее обусловленного срока его вступления в силу. Таким образом, не опубликование, а вступление закона в силу знаменует начало правоприменительной деятельности. Временной разрыв между опубликованием закона и началом его реализации устанавливается в законодательном порядке. Он необходим для того, чтобы с новым законом, прежде, чем последний начнет применяться, были ознакомлены все слои населения и, в первую очередь, лица, к которым закон обращен непосредственно. Это позволяет указанным субъектам до введения закона в действие изучить его и сообразовать с ним свое поведение.

В зависимости от того, кому в государстве принадлежит право на издание законодательного акта, заключительной стадией законодательного процесса, по нашему мнению, может быть либо принятие закона парламентом, либо санкционирование закона главой государства. Если законодательный процесс заканчивается утверждением закона в парламенте, опубликование осуществляется от имени или по прямому нормативно закреплённому

¹ Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича.- М., 1974. - С. 224.

² Антонова, Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР / Л.И. Антонова // Правоведение. - 1966.- № 1.- С. 10.

поручению данного органа, как это имеет место в Российской Федерации. Если же утверждение закона проводится посредством санкционирования его главой государства, за последним обычно и закрепляется право на опубликование санкционированного им закона. Ни в том, ни в другом случае опубликование не связано непосредственно с завершением законодательного процесса, им лишь удостоверяется тот факт, что закон принят и утвержден, но еще не начал действовать.

3.3 Проблемы планирования подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации

Планирование правотворческой деятельности в субъектах Федерации как неотъемлемый элемент процесса подготовки и принятия нормативных правовых актов приобретает все более важную роль в обеспечении эффективного и своевременного правового регулирования общественной жизни.¹

Вопросы планирования правотворческой деятельности не раз становились предметом научного исследования.² Интерес к этой проблематике особенно возрастает в периоды модернизации системы законодательства государства. Однако если общая идея планового начала в правотворчестве в достаточной мере разработана, то нормативная регламентация механизма его реализации еще требует своего совершенствования. Учитывая, что для многих субъектов Федерации правотворчество как систематический и самостоятельный процесс в условиях федеративного государства обозначился относительно недавно, тема планирования подготовки и принятия нормативных правовых актов имеет немаловажное значение.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Федерации показал, что в большинстве из них закреплены плановые основы правоподготовительной деятельности органов государственной власти. В то же время организационное и правовое закрепление планирования не получило своего развития. Нет и четко сформулированного и нормативно закрепленного определения самого понятия правотворчества, что снижает значимость планирования как

¹ **Канчукоева, А. В.** Планирование как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации / А.В. Канчукоева // Законодательство и экономика. – 2006. - № 8. - С.4.

² **Пиголкин, А.С.** Планирование законопроектной деятельности / Пиголкин А.С., Николаева М.Н. // Советское государство и право.- 1972.- № 11; **Поленина, С.В.** Социология и планирование законодательства / С.В. Поленина // СССР - Франция: социальные аспекты правотворчества.- М., 1980.- С. 45-52; **Казьмин, И.Ф.** Совершенствование практики планирования законопроектных работ / И.Ф. Казьмин // Труды института законодательства и сравнительного правоведения.-1993.-Вып. 53.- С. 73-82; **Гаврилов, О.А.** Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О.А. Гаврилов. - М., 1993.; **Законодательство в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие)** / под ред. А.С. Пиголкина.- М., 2000; **Хабриева, Т.Я.** Концепция развития законодательного процесса / Т.Я. Хабриева // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского.- М., 2004.- С. 77-114.; **Шувалов, И.И.** Правотворчество в механизме управления обществом / И.И. Шувалов. - М., 2005.

непременной стадии правотворчества. Следствие этого - большое количество несогласованных между собой правотворческих инициатив, что в свою очередь отражается на качестве принимаемых нормативных правовых актов.

Слабость планирования, свойственная большинству субъектов Российской Федерации, обусловлена отсутствием единой национальной стратегии, концепции развития законодательства.¹

Как показывает практика, субъекты Федерации зачастую лишь декларируют планирование в качестве одного из принципов своей работы. Так, например, Закон Астраханской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД (в редакции от 23 апреля 2004 г.) «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (ст. 10), относит порядок разработки, рассмотрения и утверждения планов подготовки законов к содержанию регламента областной Думы. Однако в регламенте Думы содержится только указание на то, что законодательная деятельность осуществляется в соответствии с перспективным планом.² Есть субъекты Федерации, например, Республика Северная Осетия - Алания, Республика Калмыкия, Ставропольский край, в которых плановость правотворческой деятельности в нормативных актах вообще не закреплена.

В настоящее время, среди задач, решение которых направлено на достижение этих целей, А.В. Канчукоева называет следующие:

1) нормативное закрепление целей планирования.

Представляется возможным предложить:

- создание научно обоснованной системы нормативных правовых актов;

- обеспечение гласности в нормотворческой деятельности;

- обеспечение комплексного и последовательного решения

нормотворческих задач;

- совершенствование организации законопроектных работ,

- усиление контроля за сроками подготовки проектов нормативных правовых актов;

2) синхронизация сроков планирования всех правотворческих органов субъекта Федерации

Важным аспектом нормотворческой деятельности является выбор приоритетных направлений регулирования. Планирование в таком разрезе позволяет сосредоточить усилия всех заинтересованных органов на перспективных вопросах, более тщательно подходить к разработке проектов нормативных правовых актов, повышает ответственность за их выполнение.

Анализ планов с точки зрения срочности и содержания показывает, что они имеют существенные различия. В отдельных субъектах Федерации нормативно закреплено краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное планирование. Так, ст. 14 Закона Краснодарского края от 6 июня 1995 г. «О правотворчестве и нормативных правовых актах» предусматривает, что планы

¹ **Канчукоева, А. В.** Планирование как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации / А.В. Канчукоева // Законодательство и экономика. – 2006. - № 8. - С.5.

² Информационно-аналитический сборник Парламента Республики Северная Осетия - Алания. - 2005.- № 1.

правоподготовительных работ могут быть краткосрочными (годовыми), среднесрочными (двух-трехлетними) и долгосрочными (пяти-семилетними). В соответствии со ст. 23 Закона Республики Адыгея «О нормативных и иных правовых актах» перспективные планы нормотворческой деятельности составляются на пять лет. Согласно п. 8 Регламента Правительства Ставропольского края от 23 августа 2001 г. № 189-п, перспективное планирование осуществляется путем принятия программ социально-экономического развития края и действий краевого Правительства на определенный период (от одного года до пяти). Более распространены планы законопроектной и иной нормотворческой работы на год, полугодие, квартал.

Установление единообразных сроков планирования позволит согласовывать и объединять усилия в процессе создания единого правового пространства в пределах региона. Наиболее целесообразным представляется краткосрочное планирование как позволяющее реально оценить политическую ситуацию как внутри субъекта Российской Федерации, так и в стране в целом.¹

Вместе с тем нельзя недооценивать и значение долгосрочных планов. Они выступают залогом создания единой и действенной системы региональных правовых актов, определяют направление работы на перспективу, закладывают основу для будущего нормотворчества.

Существенную помощь в разработке примерных планов и программ могут оказывать и ежегодные послания высших должностных лиц субъектов Федерации, Президента РФ, являющиеся выражением планов и в правотворческой деятельности в том числе;

3) Определение круга субъектов, участие которых в разработке планов и программ является обязательным

Перечень должен быть исчерпывающим и включать всех субъектов, участвующих в этом процессе, подобно закреплённому кругу лиц, обладающих правом законодательной инициативы.

В подготовке плана должны принимать более активное участие и органы местного самоуправления, политические партии, иные общественные объединения и др.

Необходима параллельная работа по составлению планов подготовки подзаконных нормативных правовых актов на основе примерного перспективного плана законодательного органа. Как показывает практика, подзаконные нормативные правовые акты принимаются с большим опозданием и часто дублируют тексты актов вышестоящего уровня.

В целях обеспечения научных основ планирования регионального правотворчества целесообразно закрепить список привлекаемых к этой работе научных организаций.

Не подлежит сомнению, что планирование, основанное на научном подходе, позволяет предотвратить принятие законов и подзаконных актов, не основанных на прогнозах развития государства и общества, не учитывающих

¹ **Канчукоева, А. В.** Планирование как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации / А.В. Канчукоева // Законодательство и экономика. – 2006. - № 8. - С.6.

всех социальных факторов, мотивирующих их необходимость и способствующих их исполнению;

4) определение приоритетов правового регулирования посредством установления критериев оценки реальности планирования.

Деятельность государственного органа станет эффективной только тогда, когда планируемые результаты правового регулирования тех или иных правоотношений совпадут с фактическими. Поэтому план должен быть составлен таким образом, чтобы отвечал требованиям: 1) проверяемости; 2) ориентированности во времени; 3) достижимости; 4) конкретности.

Планы, соответствующие названным критериям, способствуют созданию основы обеспечения комплексного и своевременного реагирования на происходящие в обществе процессы;

5) установление обязательности проведения общественной экспертизы планов правотворческих работ.

Закрепление подобного требования создает условия для дальнейшего развертывания активности общественных организаций, граждан, научной общественности, специализированных учреждений, авторитетных образовательных заведений в правотворческом процессе, повышения в нем роли юридической науки.

Общественной экспертизой могут заниматься общественные палаты в субъектах Российской Федерации, созданные по аналогии с Общественной палатой Российской Федерации как раз для проведения общественной экспертизы проектов законов, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти и проектов правовых актов органов местного самоуправления. Подобная инициатива уже реализуется в Республике Северная Осетия - Алания.¹

Пока механизм проведения подобной экспертизы не определен. Полагаем, что порядок учета позиции экспертного органа должен быть закреплен в первую очередь в регламентах соответствующих органов государственной власти.

Несмотря на определенные сложности, следует признать, что институт экспертизы значительно расширяет возможности участия общественности в процессе подготовки и принятия нормативных правовых актов;

6) осуществление контроля за реализацией плана.

Контроль везде и всюду выступает гарантом реализации планов. Применительно к правотворчеству следует отметить, что его осуществление на региональном уровне имеет специфику. В настоящее время единственной формой является внутренний самоконтроль. Как показывает практика, этого недостаточно. Более эффективным представляется внешний контроль. Его могут осуществлять все субъекты правотворческого процесса, общественность, иные лица. Речь идет о необходимости своевременного информирования всех заинтересованных кругов.

Подводя итоги, следует обратить внимание еще на ряд моментов.

¹ Об Общественной палате Республики Северная Осетия – Алания: закон Республики Северная Осетия - Алания от 19 апреля 2006г. № 22-РЗ // Северная Осетия.- 2006.- 20 апреля.

Планировать важно не только деятельность по разработке нормативных правовых актов, поскольку не всегда сразу очевидно, принятие какого именно акта требуется. Необходимо планировать иные мероприятия, связанные с правотворческой работой, а именно: научные исследования и разработки, правовые эксперименты, мероприятия по систематизации и совершенствованию действующего нормативного правового массива субъекта Федерации, подготовка концепций наиболее значимых для региона нормативных правовых актов.¹

При осуществлении планирования важно учитывать необходимость принятия нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию принятого акта. Пренебрежение повлечет за собой невыполнение плана работ, что можно будет объяснить как значительными недостатками планирования, так и необходимостью включения в план по ходу работы значительного количества новых инициатив.²

И последнее. Необходим учет планов работ федеральных органов законодательной и исполнительной власти, в особенности плана Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Это позволит создать единую, гармоничную, непротиворечивую систему законодательства Российской Федерации.

Обеспечение реального планирования - один из очевидных резервов совершенствования правотворческого процесса в субъектах Российской Федерации. В современных условиях реформирования социальной, экономической, политической жизни, достижения заранее определенных целей планирование правотворческого процесса имеет важное значение и в силу необходимости концентрации усилий всех субъектов процесса подготовки и принятия нормативных правовых актов. Планирование дает возможность избежать непродуманного правотворчества, устранить дублирование и рассредоточить усилия с учетом согласования планов работы государственных органов разного типа и разного уровня, ликвидировать поспешность в работе, создать условия для подготовки документов высокого качества, провести подготовительные мероприятия, включая консультирование с ведущими научными и образовательными учреждениями.

3.4 Проблемы опубликования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Являясь заключительной стадией правотворческого процесса, опубликование правового акта оказывает непосредственное влияние на

¹ **Канчукоева, А. В.** Планирование как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации / А.В. Канчукоева // Законодательство и экономика. – 2006. - № 8. - С. 7.

² **Исаков, В.Б.** Федеральное законодательство: некоторые тенденции развития / В.Б. Исаков // Журнал российского права. - 2000.- № 3. - С. 27.

механизм его реализации и тем самым воздействует на правоприменительную практику в целом.

В демократическом обществе проблема опубликования правовых актов приобретает особую значимость. Своевременное и полное информирование населения о нормотворческой деятельности органов законодательной и исполнительной власти служит необходимой предпосылкой знания этих актов гражданами и другими субъектами права, способствуя более эффективному обеспечению защиты их прав.¹

В последние годы субъектами Федерации накоплен значительный опыт в сфере опубликования правовых актов. Региональная нормативная база в этой сфере существенно обновлена.

В то же время требуется совершенствование форм и способов опубликования, на что и направлены настоящие рекомендации.

Как отмечают А.И. Абрамова и Т.Н. Рахманина, прежде всего, следует исходить из положения ч.3 ст.15 Конституции Российской Федерации о недопустимости применения нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности граждан, если он не опубликован официально. Введение специальных норм, предписывающих необходимость опубликования такого рода актов как условие их применения, обеспечивает полную информацию об их принятии и содержании. Тем самым в значительной степени решается проблема открытости и доступности актов, появляется реальная возможность для ознакомления с ними всех заинтересованных субъектов.²

В целях более эффективной реализации указанного конституционного положения представляется целесообразным предусмотреть в региональном законодательстве определенные меры ответственности. Так, применение должностными лицами неопубликованных нормативных актов, ухудшающих правовое положение физических и юридических лиц, могло бы влечь за собой административную ответственность в виде штрафа, налагаемого судом. Учитывая практику, которая начинает складываться в отдельных субъектах Российской Федерации, можно как вариант предложить следующее: административное производство в таких случаях возбуждать постановлением прокурора по его собственной инициативе, по инициативе потерпевшего, по инициативе депутата законодательного органа, депутата представительного органа местного самоуправления.

Существенное значение имеет нормативное закрепление субъектами Федерации сроков официального опубликования нормативных правовых актов. Правило об установлении конкретных сроков опубликования желательно предусмотреть не только в отношении законов, но и распространить его на правовые акты органов исполнительной власти субъектов Федерации. В том случае, когда закон возвращается главой исполнительной власти на повторное рассмотрение в законодательный орган, возможно установить как бы «двойной

¹ **Абрамова, А.И.** О практике опубликования правовых актов субъектов РФ / А.И. Абрамова, Т.Н. Рахманина // Журнал российского права. – 2001.- № 9. – С. 12.

² **Абрамова, А.И.** О практике опубликования правовых актов субъектов РФ / А.И. Абрамова, Т.Н. Рахманина // Журнал российского права. – 2001.- № 9.- С.12.

стандарт» сроков опубликования законов: общий (первоначальный) и вторичный (срок опубликования закона, принятого законодательным органом повторно). При этом в отношении акта, принятого повторно, целесообразно предусмотреть более сокращенные сроки опубликования. Это послужит дополнительной гарантией против необоснованного затягивания процесса доведения до сведения широких слоев населения принятого закона.

Важно законодательно определить сроки вступления нормативных актов в силу. В виде общего правила следовало бы закрепить, что региональные нормативные правовые акты вступают в силу по истечении определенного времени после дня их официального опубликования. Не оправдывает себя практика, когда между опубликованием акта и вступлением его в силу не устанавливается никакого временного разрыва либо такой разрыв весьма незначителен. Так, представляется неудачным использование в региональном законодательстве юридических конструкций типа: вступление акта в силу «со дня его официального опубликования», «в день официального опубликования», «на следующий день после первого официального опубликования», «с момента официального опубликования». Основным недостатком вступления акта в силу во всех перечисленных случаях является то, что граждане, должностные лица, которым он адресован, лишаются возможности ознакомиться с официально опубликованным текстом акта раньше, чем последний начнет действовать. Особое значение это правило имеет для законодательных актов.

В законодательстве субъектов Федерации, как отмечают А.И. Абрамова, и Т.Н. Рахманина, должна также найти свое разрешение встречающаяся на практике коллизия, когда акт по каким-то причинам не опубликован официально до указанной в нем даты вступления в силу. В качестве варианта можно было бы предложить ввести правило, согласно которому днем вступления акта в силу в подобных случаях считается день его официального опубликования.¹

Полезно детальнее регламентировать порядок опубликования и вступления в силу региональных законов, принятых на референдуме. Эти законы отличает особая социальная значимость. Именно поэтому многие субъекты Федерации определили специфику такого рода законов в своем законодательстве, выделив их в отдельную категорию нормативных правовых актов. Следовало бы, в частности, установить, кто направляет законы, принятые на референдуме, для официального опубликования (это может быть председатель комиссии по проведению референдума), в течение какого срока закон должен быть опубликован (как вариант: по истечении определенного срока после дня официального обнародования итогов голосования).

В целях более эффективного осуществления принципа одновременного вступления акта в силу на всей территории субъекта Федерации рекомендуется выработать определенный механизм, обеспечивающий по возможности одинаковые для всего населения субъекта Федерации условия и возможности ознакомиться с актом до того, как он начнет действовать. По мнению А.И.

¹ Абрамова, А.И. О практике опубликования правовых актов субъектов РФ / А.И. Абрамова, Т.Н. Рахманина // Журнал российского права. – 2001.- № 9.-С.13.

Абрамовой и Т.Н. Рахманиной его создание позволит избежать ситуации, при которой одни субъекты права могут воспользоваться предусмотренными актом льготами и правами раньше других (подобная ситуация не исключена, если учесть, что не всегда удается обеспечить одновременную доставку официальных печатных изданий в необходимом количестве по всей территории региона). Это гарантировало бы и от различных нежелательных последствий, возникающих в случаях, когда реализация акта задерживается по причине халатности (а иногда и злоупотреблений) должностных лиц на местах.¹

В качестве одной из мер, направленных на создание такого механизма, можно было бы предложить организацию более своевременной доставки официальных печатных изданий по всей территории региона. Разумеется, тираж изданий должен быть достаточным для удовлетворения потребностей органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан в информации о законодательстве. Эффективным следует признать и более широкое использование местной прессы, радиовещания, иных средств информации и пропаганды. В первую очередь это имеет значение для труднодоступных территорий, таких как Амурская, Магаданская, Сахалинская области, Алтайский, Коми-Пермяцкий, Эвенкийский автономные округа и др.

Представляется целесообразным опубликование нормативных правовых актов разной юридической силы в одном печатном органе субъекта Федерации. Концентрация всего нормативного материала в едином источнике официального опубликования не только позволит сократить расходы на издание актов, но и облегчит ознакомление с принятыми актами, обеспечит удобство пользования ими, их учет и систематизацию, а в конечном итоге будет способствовать эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности в целом.

Учредителями единого печатного издания могли бы быть как один, так и несколько правотворческих органов (например, законодательный орган и глава исполнительной власти; законодательный орган и правительство субъекта Федерации и т. п.).

Подлежащий официальному опубликованию нормативный правовой акт должен содержать ряд обязательных атрибутов. К ним, в частности, следует отнести: наименование акта; подпись должностного лица, уполномоченного подписать акт; место и дату его подписания. Необходимо обеспечить аутентичность текста акта, направляемого для опубликования, тексту принятого акта. Данное требование особенно важно в отношении законодательных актов. В этой связи целесообразно предусмотреть специальную ответственность за подлинность текста принятого закона. Как вариант можно было бы рекомендовать возлагать такую ответственность на председателя законодательного органа или его заместителя.

В региональном законодательстве необходимы нормы, которые обеспечивали бы подписание и обнародование законов. Неполнота

¹ **Абрамова, А.И.** О практике опубликования правовых актов субъектов РФ / А.И. Абрамова, Т.Н. Рахманина // Журнал российского права. – 2001.- № 9.-С.14.

нормативного регулирования данной процедуры может породить нежелательную практику затягивания процесса введения законов в действие, что непосредственно влияет на эффективность их реализации. Следовало бы, в частности, закрепить положение о том, что должностное лицо, уполномоченное подписывать законы (высшее должностное лицо субъекта Федерации), не вправе передавать это полномочие иным лицам. Передача полномочия другому должностному лицу возможна в случаях, прямо предусмотренных региональным законодательством. К таким случаям, как свидетельствует практика, можно отнести:

- отсутствие должностного лица, уполномоченного подписывать законы, в течение срока, установленного для подписания (временная нетрудоспособность, отпуск, командировка и т. п.);
- досрочное прекращение полномочий должностного лица, уполномоченного подписывать законы;
- возвращение не подписанного должностным лицом закона в законодательный орган без мотивированного заключения о причинах его возврата.

С учетом практики решения вопроса о конкретной дате официального опубликования нормативного правового акта субъектами Федерации наиболее целесообразным следует признать правило, устанавливающее в качестве такой даты день, когда закон или иной нормативный правовой акт опубликован в официальном печатном издании. Если предусмотрена возможность опубликования нормативного правового акта в нескольких номерах официального издания, то датой опубликования надлежит считать день публикации его заключительной части.

Нуждается в законодательном закреплении положение о недопустимости официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов не полностью (частично) либо в изложении. Желательно также предусмотреть в законодательстве возможность повторного официального опубликования нормативных правовых актов в полном объеме в случае, если в акты были внесены изменения или дополнения, значительно изменяющие их содержание и структуру.

Следует признать обоснованной практику опубликования нормативных правовых актов субъектов Федерации в массовых периодических изданиях. Это способствует оперативному доведению правовой информации до широких слоев населения. Представляется, однако, целесообразным, чтобы в средствах массовой информации публиковались не все, а лишь наиболее важные нормативные акты, требующие широкого обнародования. К ним в первую очередь следует отнести социально значимые законы: по вопросам, затрагивающим права, свободы и обязанности граждан, проживающих на территории субъекта Федерации, по вопросам бюджета, финансового регулирования и налоговой политики и т. п. В отношении же остальных нормативных правовых актов в печати при необходимости можно было бы публиковать короткое информационное сообщение.

Принимая во внимание, что отдельные нормативные правовые акты не

подлежат опубликованию (акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или носящие конфиденциальный характер), нельзя вместе с тем допускать необоснованное присвоение нормативным актам ограничительных грифов. К тому же необходимо учитывать, что присвоения ограничительного грифа иногда требует не весь акт, а лишь определенная его часть (статья, пункт, абзац). В этих случаях рекомендуется публиковать наименование акта, его реквизиты, а также положения, не содержащие сведения, составляющие государственную тайну или носящие конфиденциальный характер.

В законодательстве субъектов Федерации желательно предусмотреть специальные нормы, которые обеспечивали бы опубликование текста акта без искажений (ошибок). Наличие таких норм в региональном законодательстве позволит предотвратить негативные последствия, возникающие в правоприменительной практике как результат такого рода искажений. В частности, на главных редакторов средств массовой информации, обнародовавших соответствующий акт, рекомендуется возложить ответственность за идентичность текстов нормативных правовых актов подписанному оригиналу. О допущенных при официальном опубликовании нормативных актов ошибках и опечатках можно было бы давать официальное извещение в том же издании в течение определенного (установленного) срока со дня опубликования акта с указанием правильного прочтения. Возможен вариант, когда в этом случае дополнительно предусматривается приведение полного текста опубликованного нормативного акта в правильной редакции.

Возможно опубликование законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации в неофициальных печатных изданиях. В этой связи целесообразно законодательно закрепить правило о том, что обязательным условием такой формы опубликования акта должна стать ссылка на источник его официального опубликования, а в ряде случаев - согласие правотворческого органа.

Опубликование акта в неофициальных печатных изданиях возможно, кроме того, по инициативе самих печатных органов, а также на условиях договора с органом государственной власти, принявшим акт.

3.5 Проблемы трактовки юридических понятий в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации

Существует постулат о внутренней согласованности общей законодательной системы, соответствии региональных законодательных актов федеральному законодательству, подкрепляемый положениями, закрепленными в статье 76 Конституции РФ. Однако, к сожалению, законодательные органы того или иного субъекта РФ иногда игнорируют существующие приоритеты и предлагают свое видение урегулирования тех или иных вопросов.

По мнению В.Ю. Туранина, одной из основных предпосылок сложившегося негативного мнения о качестве законодательства субъектов

Российской Федерации, помимо всего прочего, является невысокий уровень формулирования дефиниций региональным законодателем. Причем недостатки проявляются и в форме, и в содержании нормативных дефиниций.¹ В этой связи В.Ю. Туранин считает целесообразным остановиться на двух основных проблемах, связанных с использованием определений юридических понятий в региональном законодательном тексте:

1) несоответствие дефиниций одного и того же понятия в федеральных и региональных законодательных актах;

2) различное определение одного и того же понятия в законах субъектов РФ.²

Анализируя первую проблему, В.Ю. Туранин указывает на некоторые «болевы́е точки». Так, например, в законе Ярославской области «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Ярославской области» значение двух достаточно заметных понятий «периодическое печатное издание» и «редакция средства массовой информации», определено отлично от существующих федеральных нормативных дефиниций. Периодическое печатное издание трактуется региональным законодателем как «газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название, текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в месяц» (ст. 1).³ В то же время, в статье 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» установлено, что периодическим является такое печатное издание, которое выходит в свет не реже одного раза в год.⁴ Неясными представляются мотивы, побудившие регионального законодателя установить иной критерий (признак) периодичности печатного издания по сравнению с федеральным нормативным толкованием. Тем не менее, представленная формулировка несет серьезный содержательный заряд, обусловленный возможными разноплановыми юридическими последствиями. Ведь именно периодичность является одной из главных предпосылок признания за печатным изданием статуса средства массовой информации и, соответственно, получения государственной защиты и поддержки. Это следует и из определения самого понятия «средство массовой информации», которое трактуется как «периодическое печатное издание, радио- теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации» (ст. 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»). Поэтому противоречие, возникшее при толковании понятия «периодическое печатное

¹ Туранин, В.Ю. Вольная трактовка юридических понятий в региональных законодательных актах / В.Ю. Туранин // Российская юстиция. – 2006. - № 7. – С. 6.

² Туранин, В.Ю. Вольная трактовка юридических понятий в региональных законодательных актах / В.Ю. Туранин // Российская юстиция. – 2006. - № 7. – С.6.

³ О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Ярославской области: закон Ярославской области от 08 января 1997 г. № 29-3 // Губернские вести (специальный выпуск «Документ»).- 1997.- 13 января № 3 (46).

⁴ О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.- 1992.- № 7.- Ст. 300.

издание» недопустимо, прежде всего, из-за возможного ущемления прав региональных издателей, которые по различным причинам не имеют возможностей выпускать свою продукцию как минимум ежемесячно. Да они и не должны этого делать в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Возникают вопросы и при исследовании нормативной дефиниции понятия «редакция средства массовой информации», содержащейся в статье 1 того же регионального закона. С позиции законодателя, редакция средства массовой информации - это «организация (независимо от формы собственности), осуществляющая производство и выпуск средства массовой информации». Данное определение было позаимствовано из текста Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», утратившего силу с 1 января 2005 года. При этом основным, профильным законом, устанавливающим опорные понятия в данной сфере, является все-таки Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», в статье 2 которого указывается, что «под редакцией средства массовой информации понимается организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации». Как мы видим, в исследуемой ситуации существовал понятийный конфликт и на федеральном уровне, но как следует из положений действующего закона, юридическим лицам, физическим лицам (гражданам России, гражданам иностранных государств и даже апатридам¹), объединениям граждан (общественным объединениям) предоставляются равные возможности для осуществления полномочий редакции средства массовой информации. Очевидно, что это явно выходит за пределы трактовки данного понятия региональным законодателем.²

Еще один пример. В законе Липецкой области «О залоговом фонде Липецкой области» активно используется понятие «инвестор», которое определяется в статье 2 как «юридическое лицо, физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, вкладывающее собственные, заемные или привлеченные средства в форме инвестиций и обеспечивающее их целевое использование».³ Таким образом, региональный законодатель воспринимает в качестве потенциальных субъектов инвестиционной деятельности только юридические лица и индивидуальных предпринимателей. При этом заметим, что в части 2 статьи 4 действующего Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных

¹ Моргунова, Е.А.,. Комментарий к Закону Российской Федерации «О средствах массовой информации» / Е.А. Моргунов, В.В. Погуляев, В.А. Вайпан, А.П. Любимов / под общ. ред. В.В. Погуляева.- М., 2004. – С. 18.

² Туранин, В.Ю. Вольная трактовка юридических понятий в региональных законодательных актах / В.Ю. Туранин // Российская юстиция. – 2006. - № 7. – С. 7.

³ О залоговом фонде Липецкой области: закон Липецкой области от 29 сентября 2004 г. № 127-03 // Липецкая газета. – 2004.- 08 октября (№ 196).

вложений» установлено положение, в соответствии с которым «инвесторами могут быть физические и юридические лица, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, а также иностранные субъекты предпринимательской деятельности».¹ Иными словами, трактовка понятия «инвестор», установленная федеральным законом значительно шире регионального понимания. Полагаем, что законодательное сужение круга потенциальных инвесторов на региональном уровне неприемлемо.

Считаем приведенные противоречия существенными и показательными примерами нарушения понятийно-концептуального единства федерального и регионального законодательства. Законодателю каждого субъекта РФ необходимо обобщать и применять опыт логического и языкового построения нормативных дефиниций, закрепленных в федеральных законах, а в исследованных ситуациях региональные нормативные дефиниции должны быть приведены в соответствие федеральному законодательному толкованию соответствующих понятий. При этом заметим, что общее требование об идентичной смысловой платформе федеральных и региональных нормативных дефиниций не следует воспринимать как призыв к языковому дублированию положений законов более высокой юридической силы. В нашем случае речь идет о соответствии содержания законодательных определений, которое может быть выражено в любой удобной для законодателя форме. Нами отстаивается позиция концептуального единства разноуровневых дефиниций, которое обусловлено непротиворечивостью и адекватной трансляцией сути определяемого понятия в федеральных и региональных законодательных актах. При этом, безусловно, в текстах последних актов возможен и «региональный компонент» формулируемой дефиниции, отражающий особую значимость определяемого понятия для конкретного субъекта РФ, вносящий в текст определения специфику регулирования общественных отношений на конкретной территории. Главное, чтобы он не входил в конфронтацию с установлениями федерального законодателя и обладал соответствующими качественными характеристиками юридического, логического и лингвистического свойства.

Анализируя же вторую из указанных выше проблем, на которой также должно быть сфокусировано наше внимание, можно отметить, что она вызвана различным пониманием законодателями субъектов РФ одного и того же понятия. Отметим, что основной предпосылкой ее существования является отсутствие профильных федеральных законов, в которых должны определяться соответствующие термины. В Концепции развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России, подготовленной ведущими учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,

¹ Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: федер. закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. -1999.- № 9.- Ст. 1096.

отмечается, что «наличие пробелов в федеральном законодательстве и недостаточная оперативность принятия актов федерального законодательства подталкивает регионы к практике неоправданного «опережающего правотворчества».¹ Роль федерального законодателя заключается в том, чтобы до минимума сократить имеющиеся пробелы».² В подкрепление актуальности данного тезиса остановимся на нескольких примерах, связанных с понятийно-терминологическими проблемами региональных законов в представленном ракурсе.

Непростая ситуация сложилась с понятием «одаренные дети», которое трактуется по-разному в различных региональных нормативных правовых актах. На федеральном уровне официальной дефиниции данного понятия нет. И это несмотря на то, что в настоящее время действует федеральная целевая программа «Дети России», содержащая подпрограмму «Одаренные дети»,³ которая реализуется во всех регионах России. Безусловно, что именно отсутствие федерального нормативного определения понятия «одаренные дети» послужило предпосылкой для его неоднозначного восприятия в региональных правовых источниках.⁴ В статье 1 закона Ярославской области «О поддержке одаренных детей» устанавливается, что одаренные дети - это «лица, не достигшие возраста 18 лет (совершеннолетия), обладающие выдающимися природными задатками и демонстрирующие признаки одаренности» (термин «признаки одаренности» также определяется в этой статье).⁵ В Белгородской области дефиниция термина «одаренные дети» представлена в утвержденном постановлением главы администрации Белгородской области Порядке выявления и отбора одаренных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей из многодетных и малообеспеченных семей, проживающих постоянно на территории области. В соответствии с указанным документом, одаренными признаются «дети, обладающие совокупностью психических свойств, обеспечивающих им возможность особенно успешного занятия каким-либо видом деятельности. Одаренность предполагает выдающиеся особенности организма как одно из необходимых условий формирования и развития психических качеств личности, но не предопределяет их полностью. Одаренность развивается в процессе деятельности, обучения и воспитания и неразрывно связана с интересами и склонностями ребенка. Одаренность может проявляться в любой из областей человеческой деятельности».⁶ Таким образом,

¹ **Туранин, В.Ю.** Вольная трактовка юридических понятий в региональных законодательных актах / В.Ю. Туранин // Российская юстиция. – 2006. - № 7. – С. 6.

² Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России // Журнал российского права. - 2002. - № 6. - С. 21.

³ Федеральная целевая программа «Дети России» на 2003-2006 годы: постановлением Правительства Российской Федерации от 03 октября 2002 г. № 732 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 41. - Ст. 3984.

⁴ **Туранин, В.Ю.** Вольная трактовка юридических понятий в региональных законодательных актах / В.Ю. Туранин // Российская юстиция. – 2006. - № 7. – С. 7.

⁵ О поддержке одаренных детей: закон Ярославской области от 12 июля 2004 г. № 24-3 // Губернские вести.- 2004. -15 июля № 41 (1333).

⁶ Порядок выявления и отбора одаренных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

в одном субъекте РФ одаренность ребенка определяется исключительно его природными задатками, во втором - одаренность воспринимается и как природная данность, и как результат развития ребенка в социуме, его формирование как личности в процессе обучения, воспитания. Нам ближе вторая позиция. При этом очевидно, что любое различие в толковании исследуемого понятия в региональных нормативных актах отрицательно влияет, прежде всего, на реализацию действующей федеральной целевой программы и принятых в соответствии с ней региональных целевых программ. Ведь при неоднозначном толковании понятия «одаренность», в различных субъектах РФ могут быть незамечены неординарные дети, которые действительно нуждаются в повышенном внимании. А это, в свою очередь, означает возможность неполучения ими соответствующего статуса, который обеспечивает серьезную государственную поддержку. Полагаем, что это недопустимо, и необходимо единое толкование понятия «одаренные дети», обусловленное существованием федеральной нормативной дефиниции. Неоднозначно понимание в различных региональных законодательных актах и такого ключевого понятия современной общественной жизни, как «наказы избирателей». В статье 1 закона Белгородской области «О наказах избирателей» закреплено положение, в соответствии с которым «наказами избирателей являются одобренные предвыборными собраниями, имеющие общественное значение поручения избирателей депутатам областной Думы и главе администрации области, направленные на улучшение деятельности органов государственной власти области по вопросам экономического и социального развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей жителей области».¹ В статье 2 закона Амурской области «О наказах избирателей» указывается, что «наказами избирателей депутатам областного Совета народных депутатов, главе Администрации области являются общественно значимые обращения, принятые гражданами, постоянно или преимущественно проживающими на территории области и обладающими активным избирательным правом, на собраниях».² В статье 1 закона Приморского края «О наказах избирателей» исследуемое понятие определяется как «предложения по поручениям избирателей, утвержденные Законодательным Собранием в соответствии с требованиями настоящего Закона». При этом приморским законодателем вводится и другой термин – «предложения по наказам избирателей», который, в свою очередь, трактуется как «одобренные собраниями, сходами, конференциями избирателей и имеющие общественное значение поручения, данные депутатам Законодательного Собрания Приморского края (далее - Законодательное

родителей, детей из многодетных и малообеспеченных семей, проживающих постоянно на территории области, утв. Постановлением главы администрации Белгородской области от 29 июня 1998 г. N 364 // Белгородские известия. 1998. N 99.

¹ О наказах избирателей: закон Белгородской области от 14 февраля 2001 г. № 131 // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области.- 2001.- № 26.

² О наказах избирателей: закон Амурской области от 27 декабря 2002 г. № 165-03 // Амурская правда. -2003. - 14 января (№ 9-10).

Собрание), которые направлены на улучшение деятельности органов государственной власти Приморского края по вопросам экономического, социального и политического развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей жителей края».¹ Как мы видим, при толковании соответствующего понятия в различных нормативных источниках, нет ни смыслового, ни терминологического единства. Между тем, наказания избирателей депутатам (кандидатам в депутаты) представляют собой одну из важнейших форм выражения воли граждан, реализации их интересов. Считаем также, что наказание депутату можно воспринимать и как своеобразную составляющую плана его предстоящей работы, руководство к действию.² Очевидно, что такое значимое понятие должно быть закреплено и определено в действующем федеральном законодательстве, но его нет ни в тексте Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»,³ ни в тексте Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»,⁴ ни в других законодательных актах. При этом заметим, что ранее термин «наказы» был задействован даже в Конституции СССР 1977 года и в Конституции РСФСР 1978 года (соответственно - статья 102 «Избиратели и общественные организации дают наказания своим депутатам» Конституции СССР⁵ и статья 98 «Избиратели дают наказания своим депутатам» Конституции РСФСР).⁶

Стоит, наверное, задуматься и над тем, что в настоящее время необходим отдельный федеральный закон, который урегулировал бы всю процедуру получения и выполнения наказов избирателей депутатами и другими избираемыми лицами, определил бы ряд ключевых понятий, в том числе и понятие «наказы избирателей». Мы можем предложить следующую дефиницию исследуемого понятия: «наказы избирателей - это имеющие общественное значение поручения депутатам (кандидатам в депутаты), иным избираемым лицам, исходящие от граждан, обладающих активным избирательным правом, одобренные предвыборными собраниями, и направленные на совершенствование деятельности органов государственной

¹ О наказах избирателей: закон Приморского края от 05 марта 2004 г. № 102-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2004. 10 марта (№ 54).

² **Туранин, В.Ю.** Вольная трактовка юридических понятий в региональных законодательных актах / В.Ю. Туранин // Российская юстиция. – 2006. - № 7. – С. 6.

³ О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 2.- Ст. 171.

⁴ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального: федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 21. - Ст. 1919.

⁵ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) (утратила силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. - 1977. - № 41. - Ст. 617.

⁶ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (утратила силу) // Ведомости Верховного Совета Российской Федерации.-1978.- № 29.- Ст. 407.

власти в различных сферах жизнеобеспечения общества в целом и каждого человека в отдельности».

Обобщая все вышеизложенное, следует остановиться на тех общих рекомендациях, которые, с нашей точки зрения, могут способствовать достижению понятийно-концептуального единства федерального и регионального законодательного текста, повышению качества законодательства субъектов РФ в целом и нормативных дефиниций в частности.

Во-первых, отметим, что в соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» одной из основных форм ее работы является экспертиза проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления.¹ Полагаем, что при эффективной реализации предоставленного права на экспертное участие, практический опыт Общественной палаты будет неопределимо важен для каждого регионального законодательного органа.

Во-вторых, представляется целесообразным функционирование независимой экспертной комиссии при каждом региональном нормотворческом органе.

Данная комиссия должна рассматривать и давать аналитическую оценку всем проектам региональных законов, вносимым в законодательный орган власти.

Причем наличие в ее составе представителей юридической науки, занимающихся вопросами законодательной техники, считаем обязательным. Итоговые материалы экспертизы проектов региональных законодательных актов (заключения) должны иметь рекомендательный характер и подлежать обязательному рассмотрению на заседаниях соответствующих профильных комиссий регионального законодательного органа и на общих заседаниях (сессиях).

В-третьих, обратим внимание на необходимость мониторинга дефиниций, в том числе, и на региональном уровне. Для этого следует создать полную информационную базу региональных нормативных дефиниций, которая охватывала бы законодательное поле всех субъектов РФ и способствовала бы достижению концептуального единства в толковании юридических понятий.²

3.6 Проблемы унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России

Важнейшее требование совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации - единство употребления юридической терминологии не только в рамках отдельно взятого закона, но и

¹ Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005.- № 15.- Ст. 1277.

² Туранин, В.Ю. Вольная трактовка юридических понятий в региональных законодательных актах / В.Ю. Туранин // Российская юстиция. – 2006. - № 7. – С.8.

во всей соответствующей отрасли законодательства. Основой для структурирования нормативных предписаний является терминология, содержащаяся в конституционных и федеральных законодательных актах. Для обеспечения единого правового пространства на всей территории России особенно важно унифицированное формирование правотворческой системы законодательства.

В целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов РФ Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹ (с изменениями от 19 июня 2003 г.) и Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»² на Минюст России возложена функция по ведению данного регистра.

Как указывает С.К. Магомедов, анализ законодательных актов федеральных органов исполнительной власти, а также нормативных правовых актов субъектов РФ показал, что одним из приоритетных направлений обеспечения единого правового пространства Российской Федерации видится унификация нормативной правовой терминологии, используемой законодательными и иными правотворческими органами при подготовке правовых актов. Общеправовая, межотраслевая и отраслевая терминология нормативных правовых актов отличается от общепризнанной и используемой в актах федерального законодательства. Не выдерживаются такие важные правила построения правовой нормы, как единство терминов, смысловая точность, распространенность, логическая последовательность, упорядоченность и оптимизация структуры нормативного предписания.

Проблеме упорядочения, оптимизации и единообразного использования юридических терминов в теории нормотворчества уделяется, на наш взгляд, достаточно много внимания.³ Однако исследований, касающихся вопросов унификации юридических терминов при подготовке нормативных

¹ О дополнительных мерах по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации: указ Президента РФ от 10 августа 2000г. № 1486 // СЗ РФ. - 2000.- № 33.- Ст.3356.

² Об утверждении Положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000г. № 904 // СЗ РФ. - 2000. - № 49. - Ст.4826.

³ Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юридическая литература, 1990; **Ноздрачев, А.Ф.** Юридическая энциклопедия: ее необходимость и проблемы подготовки / А.Ф. Ноздрачев, Е.А. Прянишников // Изв. вузов. Правоведение. - 1979.- № 6; **Пиголкин, А.С.** Пути оптимизации работы над правовой терминологией / А.С. Пиголкин, С.Н. Юсупов // Советское государство и право.-1983. - № 12; **Чернобель, Г.Т.** Теоретические основы упорядочения юридической терминологии. Проблемы совершенствования советского законодательства / Г.Т. Чернобель // Труды ВНИИСЗ. Вып.27. - М., 1983; Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. - М., 2000.

правовых актов, практически нет. Единственная научная работа, посвященная непосредственно этой проблеме, - учебное пособие «Язык закона». Под унификацией юридических терминов его авторы понимают всю совокупность приемов и средств, всю деятельность, направленную на достижение единства юридической терминологии, ее однозначности, на устранение излишней синонимии, противоречий и разночтений в значении и написании терминов.¹ Однако свои исследования они ограничились констатацией фактов о позитивных последствиях применения способа унификации юридических терминов в текстах нормативных правовых актов. Каких-либо рекомендаций по дальнейшему совершенствованию их текстов методом унификации не предложено. А.С. Пиголкин, затрагивая проблему законодательной техники, особо выделяет требование унификации, единообразия формы и структуры нормативных актов и формулирует его как один из наиболее общих принципов, который должен быть положен в основу готовящихся проектов нормативных правовых актов.²

В работе «Теоретические основы упорядочения юридической терминологии» Г.Т. Чернобель, отмечая позитивные результаты по упорядочению терминологии в рамках международной унификации существующей научно-технической терминологии, обращает внимание на трудности проведения этой работы в сфере правовой терминологии с учетом специфики последней. Главное, по мнению ученого, заключается в необходимости создания специального формально-семиотического аппарата для анализа текста нормативно-правовых актов и иных юридических документов, что дало бы возможность определенным образом унифицировать работу по упорядочению юридической терминологии.³ Но, как указывает С.К. Магомедов, каких-либо рекомендаций, раскрывающих сущность, принципы, механизмы действия формально-семиотического аппарата, которые могли бы улучшать и совершенствовать тексты нормативно-правовых актов, к сожалению, автором не дано.

Т.Н. Рахманина, подчеркивая важную роль унификации юридической терминологии, предлагает введение специального юридического словаря и специальных правил подготовки проектов законодательных актов и постановлений Правительства.⁴ Мы полностью соглашаемся с мнением С.К. Магомедова, который отмечает, что создание такого словаря, безусловно, окажет существенную помощь в унификации терминологии, но при условии должного внимания источнику формирования правовой законодательной терминологии.⁵

¹ Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Юридическая литература, 1990. - С.133.

² Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Формула права, 2000. - С.252.

³ Чернобель, Г.Т. Теоретические основы упорядочения юридической терминологии. Проблемы совершенствования советского законодательства / Г.Т. Чернобель // Труды ВНИИСЗ. Вып.27. - М., 1983. - С.60.

⁴ Рахманина, Т.Н. Вопросы унификации терминологии нормативно-правовых актов / Т.Н. Рахманина // Труды ВНИИСЗ. - М., 1986. - № 34.- С.13.

В целом позитивно оценивая и признавая содержательность изложенных взглядов и суждений, С.К. Магомедов полагает, что унифицированию должна подвергаться вся юридическая терминология, используемая в текстах нормативных правовых актов в пределах соответствующей отрасли законодательства. Причем унифицированный порядок подготовки нормативных правовых актов должен неукоснительно соблюдаться как в теоретико-методологическом плане, так и в вопросах организации законопроектной деятельности и юридико-технического их оформления.

Унификация правовой терминологии должна рассматриваться в качестве элемента, призванного обеспечить однозначное соответствие между системой понятий и терминосистемой. Это вытекает из унифицирующей природы самого права и подразумевает не только одно-единственное значение термина или слова и адекватное соотношение его с термином, содержащимся в других нормативных актах соответствующей отрасли, но и прежде всего однозначное соответствие, одинаковое восприятие и единообразное толкование юридической терминологии, используемой при формировании и применении нормативных правовых актов.

Такой взгляд обосновывается подробным анализом этимологии понятия «унификация». В «Словаре иностранных слов» это понятие определяется как приведение чего-либо к единой системе, форме, к единообразию.¹ В переводе с латинского унификация (unio - единство, fecere - делать) - приведение чего-либо к единой норме, единой форме, к единообразию.

Унификацию терминологии нормативных правовых актов, с точки зрения С.К. Магомедова, следует рассматривать в двух аспектах. Первый аспект включает в себя более широкое понимание этого явления и определяется как деятельность органов, обладающих нормотворческой компетенцией, включающая в себя всю совокупность приемов и средств юридической техники в правотворческом процессе, направленную на достижение единообразного применения юридической терминологии, однажды использованной для словесного обозначения сходных отношений какого-либо понятия в пределах определенной отрасли законодательства. Второй аспект данного понятия в более узком смысловом значении определяется как совокупность приемов и средств, направленных на достижение смысловой однозначности терминов в пределах определенной терминологической системы, устранение ее излишней синонимии, логических противоречий при формулировании нормы права, единообразного и рационального применения терминов, одинакового функционального назначения во всех сферах нормотворческой деятельности.²

Унификация терминологии - не просто наиболее точное, единообразное, ограниченное пределами смысла адекватное соотношение определяемого понятия словесной формы в пределах терминологической системы

⁵ Магомедов, С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России /С.К. Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3. – С. 7.

¹ Словарь иностранных слов. - М., 1988.

² Магомедов, С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России / С.К. Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3.- С.7.

нормотворчества, это - применение логико-семантического анализа всей структуры данной отрасли права, пересмотр существующих понятий на том или ином классификационном уровне, проверка их научных определений и соответствующего терминологического терминологирования.¹

Работа по унификации терминологии правовых актов должна проводиться на всех уровнях: содержательном, логическом и лингвистическом. При этом осуществляется как лингвистический анализ терминов и учет общих норм и закономерностей языка, так и учет специфических моментов, характерных для нормативных критериев оценки терминологии. В соответствии с выработанным терминоведением предметно-логическим принципом соотношения означаемого и означающего в любой терминологической лексике связь того или иного знака и означаемого понятия должна находиться во взаимно однозначном соответствии. Это обеспечивает семантическую надежность и стабильность знаковой системы, ее оптимальное использование. Термины могут быть самых разных типов (краткие, составные, символические и т.д.), однако каждый из них выражает единое понятие. Обладая, как и всякие иные термины, не только номинативной, но и дефинитивной функцией, юридические термины признаются полноценными лишь в том случае, если они с оптимальной точностью отражают целостное содержание термилируемых понятий, их логическую структуру и существенные признаки, их семантические границы, иерархические родовидовые отношения.²

Итак, унифицированное употребление терминологии должно включать в себя элемент соотнесенности термина с понятием, предполагающим его однозначность (моносемию) в пределах определенной терминологической системы. Термин должен соответствовать только одному понятию. Чем конкретнее место термина в системе, тем он точнее. Термин должен быть понятен даже вне контекста - таков критерий его точности.³ Резонным и оправданным в этом случае является вопрос Л.Ф. Апт «...насколько же соответствует нынешнему состоянию российского законодательства тезис о том, что законодатель дает юридическому термину одно-единственное определение?». Действительно, следует признать, что в основном наличие нескольких определений одного и того же термина является следствием процесса уяснения понятия, что в результате приводит к его конкретизации в последующих правовых актах. Решение этой проблемы, по его мнению, видится в закреплении в кодифицированных актах отрасли наиболее общих определений, понятий, подвергшихся по тем или иным причинам толкованию в актах текущего правотворчества, с тем особым условием, чтобы между актами не возникало противоречий. Если это условие нарушается, то необходимо внесение соответствующих изменений в кодифицированный акт.⁴

¹ Там же. – С.8.

² Чернобель, Г.Т. Указ. соч.- С.55.

³ Лоте, Д.С. Основы построения научно-технической терминологии / Д.С. Лоте. - М.: Наука, 1961.-С.74.

Полностью поддерживая эти суждения, С.К. Магомедов отмечает: соблюдение требования унификации правовой терминологии является одним из условий совершенствования текстов нормативных актов.

Опираясь на дефиницию «законодательная техника», существующую в юридической науке, которая формулирует ее как систему средств, правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов, представляется, что требование «унификации терминологии» можно определить как один из способов, приемов и подвидов законодательной техники, подлежащий постоянному применению как в процессе правотворческой деятельности, так и при систематизации законодательства.

Важным фактором, способствующим унификации терминологии, является систематизация законодательства и в особенности такой ее вид, как кодификация, которая оказывает воздействие на содержание правовых норм, устраняя их несогласованность и противоречия. В этом видится, по мнению С.К. Магомедова, тесная связь между унификацией и систематизацией законодательства.¹

Рассматривая природу и назначение законодательной техники с точки зрения сторонников профессора Ю.А. Тихомирова, которые апеллируют к более расширенному юридико-процедурному понятию и сближают ее с элементами законодательного процесса, представляется, что определение «законодательная техника», под которым понимается система правил, предназначенных и используемых для познавательно-логического и нормативно-структурного формирования правового материала и подготовки текста закона, наиболее содержательно и отвечает возрастающим требованиям совершенствования нормотворчества. Из шести взаимосвязанных элементов, выделяемых сторонниками этой концепции: а) познавательно-юридический; б) нормативно-структурный; в) логический; г) языковой; д) документально-технический; е) процедурный, ученые обращают внимание на «языковой» элемент и отмечают «необходимость применения способов унификации языковых форм, их стандартизации (документальные обороты, словосочетания)».² Каждый из элементов содержит набор требований-правил, которые следует строго соблюдать, и их применение с учетом этапов движения проекта правового акта должно быть последовательным и взаимосвязанным.

Отмечая необходимость унификации правовой терминологии, следует помнить, что унифицированию подлежит не вся терминология, используемая в

⁴ Апт, Л.Ф. Правовые дефиниции в законодательстве. Проблемы юридической техники: сб. статей / Л.Ф. Апт / под ред. В.М. Баранова. - Н. Новгород, 2000. - С.305.

¹ Магомедов С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России / С.К.Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3.- С.7.

² Законодательная техника: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. - М., 2000. - С.22.

правотворчестве, а только определенная ее часть - специальные юридические понятия-термины, имеющие в нормативном акте свое особое, более узкое ключевое значение. По мнению С.К. Магомедова, в целях унификации правовой терминологической системы обязательному дефинированию должны подвергаться специальные конституционные понятия (право на жизнь, многонациональный народ, равноправие, самоопределение народов, суверенная государственность и т.п.), а также понятия, имеющие особую конституционную, общеправовую, межотраслевую и отраслевую значимость с учетом значения родовидовых факторов в системе нормативно-правового регулирования общественных отношений (член семьи, гражданин, преступление, арест и т.д.). Говоря о важности законодательных определений, заметим, что ошибка, имевшая место в несвоевременном обозначении пределов суверенной государственности субъектов РФ, породила сепаратистские настроения в регионах и создала почву для подрыва правовых устоев российской государственности. Чем больше будет дефинировано общих правовых понятий, например, на конституционном уровне (в Конституции, других законодательных актах конституционной значимости), тем меньше станет последующей дефинитивной раздробленности на уровне текущего законодательства и подзаконных актов.¹

В последние годы в правотворчестве Государственной Думы наблюдается позитивная тенденция включения основных понятий отдельной статьей в начало законодательного акта. Такого рода нормотворчество служит положительным примером для других органов, занимающихся нормотворческой деятельностью, в том числе в субъектах РФ. Заимствование приемов законодательной техники стран англосаксонского права объясняется тем, что нынешнее законодательство составляют нормативные правовые предписания с многократно изменяющимися правовыми положениями. Правоприменение в сложившейся ситуации вызывает трудности у физических и юридических лиц. В этих условиях возрастает роль дефиниций, которые имеют наибольшую стабильность в отечественном законодательстве при регулировании общественных отношений.²

Нормативные дефиниции - нормы особого рода, органически включаемые в механизм правового регулирования, определяющие его общие основы, организационные предпосылки. Орган или лицо, применяющие или исполняющие предписание, не должны трактовать его иначе, чем сформулировано в нормативном акте. Дефиниция, то есть краткое определение какого-либо понятия, отражающее существенные, качественные признаки предмета или явления, является одним из самых распространенных приемов законодательной техники, широко используемых в правотворческой деятельности. В целях обеспечения единого правового пространства на всей территории Российской Федерации, единообразного и унифицированного

¹ Магомедов С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России / С.К.Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3. – С.9.

² Магомедов С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России / С.К. Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3.- С.9.

понимания и применения правовых норм в тексты нормативных правовых актов, по мнению С.К. Магомедов, целесообразно вводить нормативные определения понятий в случаях, если:

а) термин обозначает объекты, отношения, явления или процессы, которые раньше не находили отражения в законодательстве Российской Федерации;

б) необходимо определить и ограничить сферу действия закона или иного нормативного правового акта;

в) понятия созданы в процессе переосмысления общеупотребительных слов либо с использованием нетрадиционной лексики (редких, специальных или иностранных слов, например, дикоросы, легализация (отмывание) денег);

г) понятия оформлены с помощью слов, которые вследствие частого употребления в речи вызывают множественные смысловые ассоциации;

д) понятия по-разному трактуются юридической наукой и правоприменительной практикой;

е) с учетом целей проектируемого нормативного правового акта данное понятие специфично;

ж) используются специальные юридические и технические термины.¹

Между тем не рекомендуется давать нормативные определения путем перечисления каких-либо элементов (субъектов, объектов, явлений, отношений, процессов, процедур). Такие перечисления можно использовать для пояснения самого определения. В случае, когда перечисление элементов в определении необходимо и неизбежно, оно должно быть исчерпывающим, то есть в перечислении должны содержаться все без исключения элементы, относящиеся к определяемому термину. Не следует включать в определение формулировки типа «и другие элементы», «а также иные элементы», если далее не дано четкое и полное их определение. Определения терминов, употребляемых в нормативных правовых актах, должны быть краткими, обозначать существенные, качественные признаки предметов, явлений, имеющих прямое отношение к их юридической характеристике. Одновременно следует избегать излишних определений юридических понятий, если понятие ранее дефинировано в нормативных правовых актах либо если отсутствует необходимость возложения на данное понятие смысловой нагрузки. Например, нет необходимости в нормативных правовых актах определять такие понятия, как «демонстратор фильма», «кинозал»,² «вода», «воды» и т.п.

Нормативные определения следует строить по модели классических определений, указывающих на родовые признаки (качество, присущее ряду родственных предметов или явлений) и видовые отличия (качество, характерное только для данного определяемого понятия). Изменение определения термина осуществляется путем признания старого определения утратившим силу и принятия нового либо путем внесения в него

¹ Магомедов, С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России / С.К. Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3.

² О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации: закон Российской Федерации от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ.- 1996.- № 35.- Ст.4136.

соответствующих изменений. Если определение юридического термина законом изменено, то во всех актах, где используется такой термин, его смысл должен пониматься в новой, измененной редакции.

Нормативные определения призваны обеспечить смысловую полноту содержания правовых норм, исключить двусмысленность в их толковании и тем самым сориентировать правоустановителя на единообразное употребление терминологии в пределах определенной правовой системы. Необходимо добиваться, чтобы при определении каждого юридического понятия, его терминовании выбирались лишь те признаки, которые отражают реальную (а не мнимую) действительность, являются существенными, выражающими сущностную специфику данного явления. Если же при дефинировании пытаться перечислить все признаки, характеризующие изучаемый объект, то это никогда не даст нам полных, исчерпывающих определений и, следовательно, правильного терминования. Очень важно при этом отражать те существенные признаки, которые имеют первоочередное значение, необходимы для правильного применения соответствующей нормы.

В различных отраслях законодательства одни и те же термины могут обозначать не совпадающие друг с другом понятия, если правовые нормы, для изложения которых они используются, не пересекаются в процессе применения, регулируют различные сферы отношений и не создают помех для юридической практики (например, перевозчик - транспортировка в гражданском праве и таможенном законодательстве). Если значение используемого в нескольких отраслях законодательства одного и того же юридического термина разное, то для каждой отрасли законодательства следует давать его соответствующее определение с использованием формулы «в целях использования в настоящем законе либо правовом акте».

Важное значение для унификации терминологии, отмечает С.К. Магомедов, имеет деление терминов в зависимости от способа обозначения соответствующего понятия. Термины точного значения и оценочные термины, отражающие очевидные связи объективной действительности, должны использоваться в соответствии с их конкретным назначением в пределах определенной терминологической системы.¹

В современных условиях расширяется употребление в юридических текстах различного рода устойчивых сокращений (аббревиатур). В строгом смысле они не совсем тождественны указанной выше юридической терминологии, но очень близки к ней по своему значению в юридических текстах. Поэтому они должны рассматриваться как составная часть юридической терминологии, тоже подлежащая унификации.

Что касается технических терминов и различного рода техницизмов (знаков, формул, схем, рисунков и т.д.), то их унификация представляет самостоятельную проблему. Если эту проблему не выделить, то пришлось бы унифицировать одновременно многие тысячи и даже миллионы терминов, которые употребляются во всех отраслях науки и техники, во всех сферах

¹Магомедов, С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России / С.К. Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3.- С. 10.

производства и других сферах общественной жизни, ибо практически все эти термины попадают (или могут попасть) в нормативно-правовые акты.

Упорядочение - основная составляющая практической работы по унификации терминологии, связанной с приведением терминов к единообразию, единой форме или системе. Инвентаризация их, то есть сбор и описание всех терминов, относящихся к данной области знания, - самый первый, предварительный этап работы по упорядочению терминологии. Формированию упорядоченной системы терминов должен предшествовать процесс образования упорядоченной системы понятий. Академик В.В. Виноградов отмечал: «Попытки упорядочения терминов без предварительного анализа понятий, которые ими выражаются, остаются безрезультатными».¹ Слово «упорядочить» означает «навести порядок в чем-либо». Поэтому понятия «упорядочить» и «унифицировать» соотносятся как общее и частное. Следовательно, в задачу проводящего инвентаризацию терминов входит образование единой системы понятий в процессе создания упорядоченной терминологии.

Н.В. Юшманов выводит следующую формулу упорядоченного термина: «Упорядоченная терминология должна дать двухстороннее соответствие:

Зная термин, знаешь место в системе,

Зная место в системе, знаешь термин».²

На последнем этапе упорядочения должна производиться систематизация терминосистемы либо в форме рекомендаций, то есть ее оформление в виде нормативного словаря, либо в форме стандартизации.

В том случае, когда излишне жесткие нормы могут помешать развитию творческой мысли, систематизация юридических терминов принимает форму рекомендаций, и ее результатом должны являться сборники (словари) рекомендуемых терминов, понятия и терминология которых имеют нормативную основу, их легальные определения уже содержатся в других нормативных правовых актах. Документ, унифицирующий юридическую терминологию, должен охватывать все собственно юридические термины, которые имеются в законодательных актах Российской Федерации. Чтобы выявить все подлежащие унификации юридические термины, целесообразно одновременно вести работу по отбору их при подготовке свода законов, а также использовать в качестве вспомогательного материала имеющиеся тезаурусы. Сам тезаурус не может выполнять функцию унифицирующего терминологического эталона, поскольку создан для других целей и строится в значительной мере по другим принципам. Помимо собственно юридических он содержит большое количество иных терминов, а также просто значимые слова, не являющиеся терминами. Поэтому он может служить лишь источником для эталонного словаря.

Весьма полезными представляются рекомендации А.Ф. Ноздрачева и

¹ Вопросы терминологии / Изд. АН СССР. - М., 1961.- С.8.

² Цит. по: **Реформаторский, А.А.** Введение в языковедение: классический учебник / А.А. Реформаторский / под ред. А.В. Виноградова. - М.: Аспект Пресс, 1997. - С.124-125.

Е.А. Прянишникова,¹ которые разрабатывали в свое время методику подготовки юридической энциклопедии. Для упорядочения правовой терминологии следует произвести выборку нормативных терминов из универсальных и специальных энциклопедических словарей. Выбранную терминологию необходимо пополнить терминами из алфавитных и предметных указателей к справочникам законодательства, систематическим и хронологическим собраниям действующего законодательства.

В целях унификации юридической терминологии и повышения уровня подготовки проектов нормативных правовых актов необходимо предусмотреть их обязательную терминологическую экспертизу.

В перспективе было бы целесообразно создать специальную терминологическую комиссию при Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Основная ее задача - разработка единой унифицированной национальной терминологии, предназначенной для использования при подготовке нормативных правовых актов, и контроль за соблюдением требования о единообразном языковом оформлении законопроектов. Такого рода комиссии существуют в ряде зарубежных стран и поддерживаются отечественными учеными.²

Результатом унификации должна стать непротиворечивая система собственно юридической терминологии, фиксирующая в упорядоченном виде все используемые в законодательстве юридические термины в словаре-справочнике российского законодательства. Существенным требованием к его содержанию должна быть нормативная основа дефинированных понятий-терминов.³ Такой словарь-справочник по российскому законодательству составлен под руководством Л.Ф. Апт в соавторстве с А.Г. Ветровым и другими исследователями.⁴ В него включены определения, понятия, термины из актов законодательства Российской Федерации, принятых до сентября 1997 года. Основное назначение словаря - способствовать унификации юридических понятий, использованию тех определений, которые установлены законодателем, а также пересмотру определений на основании анализа всех действующих, а в отдельных случаях и утративших силу актов в соответствующей сфере правового регулирования. Поскольку законодательство находится в динамике, авторы словаря предполагают его обновлять. Большой словарь официальных юридических терминов Ю.И. Фединского⁵ также содержит понятия и термины, определения которых имеют нормативную основу.

¹ Ноздрачев, А.Ф. Указ. соч. - С.32-33.

² Аналогичное предложение признают целесообразным авторы книги «Язык закона» (Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. С.36; Керимов, Д.А. Законодательная техника / Д.А. Керимов. - М., 1998. С.70).

³ Магомедов, С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России / С.К. Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3. – С. 10.

⁴ Словарь-справочник по российскому законодательству. Термины, понятия, определения / сост. Л.Ф. Апт А.Т. Виноградов и др.- М.: Юридический дом «Юстицинформ», 1998. – С. 89.

⁵ Фединский, Ю.И. Большой словарь официальных юридических терминов / Ю.И. Фединский. - М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2001.- С.90.

Если же отступление от точного, однозначного употребления термина недопустимо, систематизация принимает форму стандартизации. Результатом ее является государственный (или отраслевой) стандарт на термины и определения. Терминологический стандарт представляет собой правовой документ. Нормативное закрепление в нем терминов вызвано необходимостью их однозначного использования в различных сферах. Для правотворческих органов отраслевые стандарты, утвержденные постановлениями Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации или иного ведомства, нельзя признать имеющими императивный характер. Такие стандарты должны рассматриваться как рекомендательные. Что касается императивных международных стандартов, то они сохраняют свой строго обязательный характер. Это означает, что законодатели обязаны использовать те термины, которые предусмотрены для данной сферы деятельности терминологическим стандартом, и не употреблять не предусмотренные этим стандартом. Новые или частные понятия (явлений, предметов и т.д.), прямо не отраженные в стандарте, должны формулироваться применительно к имеющемуся стандарту.

Конечная цель унификации терминологии - гармонизация законодательства, призванная устранить противоречие между правовыми нормами национальных правовых систем.¹

3.7 Проблемы совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления

Существенное дополнение Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части разграничения и финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ² и принятие нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ стали важной вехой поэтапной реформы, связанной с разграничением полномочий между органами публичной власти. Но они не просто разграничили полномочия, а предоставили новые возможности для принятия и оформления законодателем решений о том или ином распределении прав, обязанностей и ответственности между федеральными органами, органами государственной власти субъекта Федерации, органами местного

¹ Магомедов, С.К. Унификация нормативной правовой терминологии и единое правовое пространство России / С.К. Магомедов // Журнал российского права. – 2004.- № 3. – С.12.

² О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ.- 2003. - № 27.- Ч. II.- Ст. 2709.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. - 2003. - № 40.- Ст. 3822.

самоуправления в конкретных отраслях хозяйства и управления. Задействован механизм, использование которого в целях разграничения полномочий - не право, а обязанность нормотворческих органов всех уровней.⁴

По мнению И.И. Шувалова только последовательная, планомерная нормотворческая работа по разграничению полномочий, предполагающая установление ответственности каждого уровня власти за осуществление публичных функций, позволит реально продвинуться вперед в решении таких назревавших десятилетиями проблем, как реформа образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной сферы, обеспечение обороноспособности страны и др.

На федеральном уровне проводится большая работа по реализации вышеупомянутых федеральных законов, в ходе которой:

- приняты законы о внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы, приводящие их в соответствие с положениями указанных законов и устанавливающие основы финансового обеспечения соответствующих полномочий;

- принят федеральный закон о внесении изменений в отдельные законодательные акты и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ в связи с принятием указанных федеральных законов;

- находятся в стадии доработки проекты ряда других федеральных законодательных актов, необходимых для осуществления реформы: об особенностях приобретения, осуществления и прекращения права государственной и муниципальной собственности, о муниципальной службе, ряд других;

- в целях совершенствования механизма реформы недавно был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Президентом РФ;

- Правительством РФ осуществляются мероприятия по принятию правовых актов, обеспечивающих реализацию законов в соответствии с переходными положениями. В рамках этой работы уже утвержден перечень субъектов Федерации и отдельных территорий в их составе, как с низкой, так и высокой плотностью населения (распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р); подготовлен проект документа, определяющего порядок безвозмездной передачи и распределения имущества между уровнями власти для обеспечения исполнения закрепленных за ними полномочий, а также перечня учреждений образования, здравоохранения и культуры, сохраняющихся в федеральной собственности.

⁴ Шувалов, И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления / И.И. Шувалов // Журнал российского права.- 2004. - № 9.- С. 18.

Как отмечает И.И. Шувалов, определенная работа по изменению нормативного массива проводится и в муниципальных образованиях. Во многих из них уже готовятся проекты новых уставов, решений о внесении изменений и дополнений в действующие уставы, иные муниципальные правовые акты. Но там вопрос стоит не так остро. Во-первых, до последнего срока, определенного для окончательного приведения уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов в соответствие с новым законодательством (1 июля 2005 г.), еще есть время. Во-вторых, в отличие от законодательства РФ и ее субъектов, акты органов местного самоуправления не могут влиять на состав и содержание полномочий других уровней публичной власти.¹

Поэтому, указывает И.И. Шувалов, представляется целесообразным обратиться к вопросу о дальнейшем совершенствовании законодательства субъектов РФ в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления.²

Комиссия при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления осуществляла мониторинг проведения работы по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным. С июля 2004 г. эти функции перешли к Межведомственной рабочей группе по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления при Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, образованной Указом Президента от 16 июля 2004 г. № 910. Результаты мониторинга показывают, что в ряде регионов работа по законодательному обеспечению реализации законов в целом налажена и продвигается неплохо. Но по состоянию на начало третьего квартала 2004 г. оставалось немало субъектов РФ, где реальная работа продвигается медленнее, чем это необходимо.

И.И. Шувалов приводит некоторые цифры. В соответствии с требованиями Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в целом по стране приведены треть конституций и уставов субъектов РФ; пятая часть от имеющихся законов о наделении местного самоуправления государственными полномочиями. При этом более чем в восьмидесяти процентах субъектов Федерации имеется региональная программа изменения законодательства, а у более чем семидесяти процентов - план реализации федеральных законов. Структурные подразделения, занимающиеся реформированием местного самоуправления, созданы в подавляющем большинстве - более чем в восьмидесяти процентах субъектов Федерации.³

Положения п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

¹ Шувалов, И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления / И.И. Шувалов // Журнал российского права.- 2004. - № 9.- С. 18.

² Там же. – С. 18.

³ Там же.- С. 19.

государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ) предполагают принятие порядка тридцати законов, касающихся полномочий по предметам совместного ведения, финансируемым из бюджетов субъектов Федерации. Пока что принято около половины из числа необходимых, причем тревогу вызывает задержка с принятием законов в сферах, имеющих непосредственное отношение к жизни граждан.

И.И. Шувалов отмечает, что для целей мониторинга субъектами Федерации представлялись сведения по всем законам, которые формально подпадают под предмет ведения, требующий урегулирования законами субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ. Многие из них были приняты несколько лет назад и не могли учитывать положения федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Поэтому даже хорошие показатели мониторинга по некоторым субъектам Федерации не являются поводом для самоуспокоения руководства соответствующих органов государственной власти.¹

Согласно Федеральному закону от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ конституции (уставы), законы и иные правовые акты субъектов РФ подлежали приведению в соответствие с данным федеральным законом не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления его в силу. Указанные сроки уже истекли. Между тем названный федеральный закон с 1 января 2005 г. должен вступить в силу в полном объеме (за некоторыми незначительными исключениями). Поэтому, если не удалось неукоснительно соблюсти сроки принятия необходимых актов, необходимо незамедлительно - не позже чем до конца 2004 года - внести изменения в конституции и уставы в соответствии с указанным федеральным законом. Рациональным представляется одновременное внесение в конституции и уставы субъектов РФ также изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поскольку ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в полном объеме начинает действовать с 1 января 2005 г., необходимо до этой даты обеспечить и соответствующие изменения и дополнения текущего законодательства субъектов Федерации. Но чтобы не осуществлять «сплошной просмотр» законодательства субъекта РФ дважды, одновременно, до 1 января 2005 г., необходимо проанализировать его с точки зрения соответствия требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и внести соответствующие изменения и дополнения. Это позволит синхронизировать изменения и дополнения в части государственной власти и в части местного самоуправления.

¹ Шувалов, И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления / И.И. Шувалов // Журнал российского права.- 2004. - № 9.- С. 20.

Положения указанного федерального закона устанавливают конкретные сроки принятия ряда законов субъектов РФ, необходимых для его реализации. Конечно же, следует сверяться по срокам, отведенным для принятия соответствующих законов, но, как показывает анализ, лучше действовать с опережением этих сроков, чтобы ничто не помешало реализации переходных положений этого федерального закона. Например, согласно переходным положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ законы субъектов Российской Федерации в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями надлежит привести в соответствие с Федеральным законом до 1 ноября 2005 г. Однако с точки зрения хода бюджетного процесса для финансирования этих полномочий в 2006 году их перечень следует определить не позже чем в апреле-мае 2005 г., а еще лучше совместить приведение законодательства субъектов РФ в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями со «сплошным просмотром» законодательства.

Кроме того, И.И. Шувалов указывает на некоторые параметры ожидаемых результатов работы по совершенствованию законодательства субъектов Федерации в части разграничения полномочий между уровнями публичной власти.¹

Первое. Относительно полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, не перечисленных в перечне полномочий органов государственной власти субъектов РФ, предусмотренном п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и финансируемых в форме целевых субвенций из федерального бюджета, принципиально то, что порядок и объем осуществления этих полномочий детально регулируется на федеральном уровне, поскольку определение прав и обязанностей органов государственной власти субъекта РФ осуществляется (в части таких полномочий) федеральным законом (п. 7 ст. 26.3 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации). Поэтому положения законодательства субъектов РФ, устанавливающие объем и порядок осуществления полномочий за счет субвенций из федерального бюджета, должны подвергаться тщательному контролю.

Второе. Субъекты Российской Федерации обязаны осуществлять соответствующие полномочия органов государственной власти, перечисленные в перечне полномочий органов государственной власти субъектов РФ и финансируемые за счет бюджета субъекта Федерации (в соответствии с п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). В законах субъектов Федерации должны

¹ Шувалов, И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления / И.И. Шувалов // Журнал российского права.- 2004. - № 9.- С.21

быть предусмотрены порядок и объемы осуществления соответствующих полномочий, иначе они не могут быть реально действующими.

Поскольку объем и, как правило (за четко указанными исключениями), порядок осуществления полномочий из бюджетов субъектов РФ устанавливается местным законодательством, нет оснований для восприятия ситуации таким образом, что полномочия возлагаются на них в прежнем, неизменном виде. Есть, впрочем, одно исключение - с 1 января 2005 г. положения федеральных законов по вопросам, отнесенным к полномочиям, осуществляемым субъектами РФ за счет своих бюджетов, которыми предопределяется объем финансирования соответствующих полномочий за счет средств бюджетов субъектов Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), применяются, если законами субъекта Федерации по указанным вопросам не установлено иное. Иначе говоря, если субъекты Федерации хотят найти более экономный подход к этим вопросам, чем тот, что предложен федеральным регулированием, это нужно делать уже сейчас, чтобы начиная с 1 января 2005г., соответственно, заменить федеральное регулирование на свое. В противном случае им придется осуществлять финансирование исключительно за счет собственных средств и в объеме, предусмотренном ранее.

При такой модели разграничения полномочий, когда субъект РФ сам определяет объем расходов за счет своего бюджета, становится как никогда актуальной модель бюджета, ориентированного на результат. В обобщенном виде работа с таким бюджетом представляет собой следующую последовательность действий. Отправной точкой является определение приоритетов развития региона. Тем самым населению должно быть дано четкое и доступное объяснение, почему на решение того или иного вопроса тратится больше или меньше бюджетных средств. На каждый из приоритетов органам государственной власти субъекта Федерации формируются целевые задания, предусматривающие определенный объем финансирования, а затем на основе межведомственных заданий определяются конкретные планы работы органов исполнительной власти.

Третье. Субъекты Федерации вправе принимать к рассмотрению и другие - не указанные в перечне п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - вопросы по предметам совместного ведения, если они не отнесены к федеральному ведению и вопросам местного значения. Субъекты РФ финансируют осуществление этих полномочий и регулируют их осуществление. Но именно осуществление за счет бюджета субъекта Федерации тех полномочий, которые прямо перечислены в перечне, является обязательным на всей территории страны, несмотря на варьирование объема их осуществления, поэтому при недостаточности ресурсов необходимо сосредоточиться именно на них.

Четвертое. Нельзя пройти мимо проблемы разграничения полномочий в «сложносоставных» регионах, включающих край (область) и входящий в их

состав автономный округ. Возможности автономных округов по участию в осуществлении полномочий субъектов РФ объективно неопределимы. Поэтому для большинства автономных округов сужение их компетенции является положительным фактором. Федеральный закон установил параметры компетенции автономных округов. При этом остается возможность развития и расширения компетенции автономных округов на основе договора и соответствующего федерального закона (п. 2 и 3 ст. 26.6 Федерального закона). Кстати, в некоторых из «сложносоставных» регионов уже наметилось движение в этом направлении (например, в Тюменской области заключен договор, частично перераспределяющий полномочия в пользу автономных округов). Но если соответствующий договор либо федеральный закон отсутствует, необходимо четко следовать параметрам, установленным Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ.

Пятое. Предстоит исключить из законов субъектов РФ все положения, направленные на регулирование и осуществление государственными органами полномочий по вопросам местного значения. И здесь нужно обратить внимание на норму ч. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которой устанавливается, что законы субъектов Федерации, как и федеральные законы, не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов. Предусматривать объем расходов означает не только установить конкретные суммы расходов. Если в каком-то нормативном правовом акте субъекта Федерации полномочие органов местного самоуправления описывается столь детально, что из него следует конкретный объем расходов, - это уже нарушение данной нормы.

Шестое. Необходимо соблюсти параметры регулирования законодательством субъектов Федерации вопросов, связанных с организацией местного самоуправления. Перечень регулятивных полномочий субъектов Федерации в этой сфере указан в ст. 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Во-первых, это правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и в порядке, установленных данным федеральным законом. Фактически это положение означает, что закон субъекта может регулировать отношения в сфере организации местного самоуправления только в том случае, если на него имеется отсылка в Федеральном законе.

Во-вторых, возможно правовое регулирование прав и обязанностей, ответственности органов государственной власти субъектов РФ, их должностных лиц в области местного самоуправления, в случаях и порядке, установленных федеральными законами. Здесь речь идет не только о Федеральном законе от 6 октября 2003 г., но и о других федеральных законодательных актах. В данном случае регулирование субъектом РФ прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти других субъектов Федерации в сфере местного самоуправления также возможно

только по прямому указанию федерального законодательства, то есть принципиальный подход остается.

В-третьих, регулирование субъектом РФ отношений в области местного самоуправления допускается в части регулирования передачи отдельных государственных полномочий субъекта Федерации органам местного самоуправления, и такое регулирование должно отвечать требованиям ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. При этом субъект Федерации должен регулировать не порядок передачи осуществления отдельных государственных полномочий, а именно передачу конкретных полномочий конкретным законом.

В-четвертых, в абзаце четвертом ч. 1 ст. 6 указанного закона говорится, что правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения может осуществляться органами государственной власти субъектов РФ.

Как отмечает И.И. Шувалов, эта норма не дает права устанавливать законами субъектов РФ какие-то специальные полномочия или обязанности именно для органов местного самоуправления. Речь здесь идет о регулировании прав, обязанностей и ответственности именно в пределах предметов государственного ведения (либо предметов совместного ведения, либо предметов исключительного ведения субъектов Федерации), а возложение на органы местного самоуправления полномочий по таким предметам означает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Поэтому по смыслу рассматриваемой нормы органы местного самоуправления выступают как обычные субъекты правоотношений наряду с другими организациями. Наложение на них каких-то специальных, дополнительных, именно им предназначенных прав, обязанностей и ответственности не подразумевается.¹

Работа над изменением законодательства на федеральном и региональном уровне в связи с разграничением полномочий имеет в принципе стимулирующее значение для всей системы управления. Во-первых, она может придать новый импульс административной реформе как на федеральном, так и на региональном уровне. В частности, в рамках реформы можно решать вопрос о сокращении числа территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, новое законодательное регулирование по вопросам разграничения полномочий может и должно стимулировать оптимизацию бюджетной сети субъектов Федерации. В тех случаях, когда порядок осуществления полномочия определяется самим субъектом, не обязательно предусматривать осуществление этого полномочия через учреждение. В целом можно и нужно совершенствовать механизм предоставления бюджетных услуг. В-третьих, это уникальный шанс

¹ Шувалов, И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления / И.И. Шувалов // Журнал российского права.- 2004. - № 9.- С. 22.

систематизировать весь законодательный массив как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации, устранить неточности и противоречия.

Чтобы изменение законодательства было осуществлено своевременно и имело бы такой упорядочивающий управленческий эффект, есть ряд условий. Прежде всего, это плановость. Необходимо составить подробный план-график внесения изменений в законодательство, и многие субъекты Российской Федерации это уже сделали.

Как отмечает И.И. Шувалов, необходима надежная организационная и кадровая основа. Одна лишь юридическая служба не в состоянии справиться с огромным массивом законодательства, который необходимо проанализировать и скорректировать. Нужно привлечь к работе специалистов, имеющих опыт в сфере законотворчества, создать на уровне субъекта комиссию или рабочую группу. При этом особое значение имеет взаимодействие законодательных органов регионов с исполнительной властью. Именно их тесное сотрудничество с привлечением экспертного сообщества является залогом результативности работы. Тем более что имеется необходимость изменения не только законодательного, но и подзаконного регулирования в субъектах Федерации.¹

Следует помнить и о проблеме финансирования такой деятельности. Хотя есть некоторые сложности с точки зрения бюджетной классификации, но в самом тексте соответствующего закона или нормативного правового акта представительного органа местного самоуправления о бюджете может быть предусмотрено, что определенная часть средств на государственное или муниципальное управление направляется на реформу. Кроме того, для решения данного вопроса можно рекомендовать использовать модель целевых программ.²

Важно также предпринять определенные усилия по разъяснению населению сути и содержания разграничения полномочий. Необходимо создать условия, чтобы в общественном сознании на должностных лиц одного уровня власти не перекладывалась ответственность за те публичные услуги, которые должен оказывать другой уровень.

Для успеха реформы законодательного регулирования разграничения полномочий федеральным органам власти необходимо, как отмечает И.И. Шувалов, также проводить методическую и организационную работу с субъектами Федерации, чтобы обеспечить принципиальное единство основных подходов к правовому регулированию по тем или иным вопросам. Одной из форм такой работы может быть, в частности, проведение семинаров и совещаний в федеральных округах, разработка модельных законов, оказание субъектам Федерации помощи в проведении предварительной экспертизы разрабатываемых ими законопроектов.

¹ Шувалов, И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права.- 2004. - N 9.- С.

² Там же.

Только при соблюдении указанных условий поставленная цель будет достигнута, и мы получим стройную и непротиворечивую систему регулирования в сфере разграничения полномочий.

3.8 Правовые акты субъектов РФ – часть правовой системы Российской Федерации

Строительство демократического федеративного правового государства открывает широкие возможности регулирования вопросов, возникающих в разных сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации. Результатом такого процесса, как отмечает А. М. Цалиев, становится формирование своей законодательной базы. Она рассматривается в литературе в широком и узком смысле.¹ Так, С. В. Поленина, утверждает, что законодательство составляют только акты высшего представительного органа и Правительства.² Но сегодня принято говорить о двухуровневом характере законодательства, которая включает и акты высших законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Федерации. Их законодательство (конституции, уставы, законы, подзаконные акты) становится частью правовой системы Российской Федерации.³

Необходимость собственной законодательной базы определяется федеративным характером Российского государства, в составе которого находятся 89 субъектов со своими местными особенностями. В таком государстве следует иметь унифицированное законодательство для субъектов Российской Федерации по основным базовым законам. Конституция Российской Федерации закрепляет общие принципы и предмет правового регулирования субъектов Федерации. Федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Конституции, уставы, законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.⁴

Указанные положения Конституции Российской Федерации (ст.4, 71, 72, 73, 76), с одной стороны, составляют юридическую основу для построения единого правового пространства в федеративном государстве, а с другой - позволяют иметь собственное законодательство субъекта Федерации, где, помимо прочего, необходимо учитывать местные особенности. Федеральные законы, как отметил Президент России В. В. Путин, «часто не учитывают местных особенностей. И потому руководители регионов энергичнее,

¹ Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права.- 2001.- № 6. – С.8.

² Поленина, С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / С.В. Поленина. - М., 1979. - С.4.

³ Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права. - 2001. - № 6. – С. 9.

⁴ Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права.- 2001.- № 6. – С.9.

настойчивее должны использовать право законодательной инициативы. И, думаю, будет правильно, если федеральный центр будет поддерживать эти инициативы. Будет правильно, если мы все вместе будем убеждать депутатов Государственной Думы принимать по ряду направлений деятельности так называемые базовые законодательные принципы, на основе которых на местах можно было бы более точно регулировать общественные отношения, потому что местный законодатель лучше знает национальные и местные особенности.¹ Такое взаимосочетание и взаимодополнение общего и особенного в формировании законодательства - залог успешного решения вопросов реформирования общества, государства, экономики.²

Статья 72 Конституции Российской Федерации предусматривает предметы совместного ведения, а ч.2 ст.76 устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Принятый 24 июня 1999 года Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» в ч. 2 ст.12 предусматривает, что «до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом».

Возможности формирования регионального законодательства и учета в нем местных особенностей существенно расширяют статьи 73 и 76 Конституции Российской Федерации. Согласно первой из них «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». А в ч.4 ст.76 говорится, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. При этом «в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт Российской Федерации». К сожалению, как отмечает А.М. Цалиев, эти конституционные положения иногда игнорируются федеральными органами государственной власти. По мнению А. Е. Постникова, федеральные государственные органы зачастую исходят из

¹ Вертикаль власти - фундамент Федерации // Южный Федеральный округ. - 2000.- № 4.

² Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права.- 2001. - № 6. –С.10.

приоритета федерального законодательства не только по предметам исключительного ведения Федерации, предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, но и по предметам исключительного ведения субъектов Федерации.¹ А.М. Цалиев отмечает, что накопленный потенциал регионального законодательства реализуется не полностью ввиду комплекса объективных и субъективных причин, главная из них - тяжелый социальный, экономический и общественно-политический кризис, охвативший страну с начала 90-х годов. Законодатели осуществляли свои полномочия, не исходя из тщательно продуманного перспективного плана, а руководствуясь жесткой сиюминутной необходимостью, требующей поспешных и неотложных решений в сфере правового регулирования. Это не могло не сказаться на качестве регионального законодательства.²

Большую роль в формировании регионального законодательства сыграли договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Эти договоры значительно расширили предметы ведения и полномочия, в том числе и в сфере законодательства субъектов Федерации, и во многом обуславливались необходимостью сохранения единого государства.

Принятие Конституции Российской Федерации и последующее конституционное строительство в значительной степени ограничило роль договоров в государственном строительстве, и сейчас они действуют лишь в той степени, в которой не противоречат Основному закону страны. Тем не менее, как отмечается в литературе, на практике решение проблемы установления сфер правового регулирования собственно Российской Федерации и собственно субъектов Федерации осложняется тем, что в соответствии с ч.3 ст.11 Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектами Федерации осуществляется не только Конституцией Российской Федерации, но и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Региональное законодательство состоит из законодательства субъектов Российской Федерации независимо от их «ранга». Т. М. Шамба утверждает, что Конституция Российской Федерации фиксирует два уровня регионального законодательства: а) законодательство республик в составе Российской Федерации и б) законодательство краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов.³ Такой подход имел место в Федеративном договоре 1992 года. Как отмечает А.М. Цалиев, он на

¹ **Постников, А.Е.** Соотношение регионального и федерального законодательства: проблемы и решения // Журнал российского права. - 2000. - № 11.- С.173.

² **Цалиев, А.М.** Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права. – 2001.- № 6. –С.11.

³ **Шамба, Т. М.** Проблемы реформы законодательства в субъектах Российской Федерации / Т.М. Шамба // Правовая реформа в субъектах Российской Федерации на Северном Кавказе. - Ростов –на-Дону, 1999.- С.19.

самом деле несколько ограничивал права краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга возможностью осуществлять собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, которая была уже в компетенции республик.¹

Принятая через год Конституция Российской Федерации устранила разный правовой статус субъектов Федерации: «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» (ч.4 ст.5 Конституции РФ). Из равноправия субъектов Федерации в нормотворчестве исходят также в теории. «Оно проявляется в их возможности принимать различные виды схожих по названию и равных по юридической силе нормативных правовых актов; в предоставлении субъектам Федерации равных возможностей участия в федеральном нормотворчестве».²

Двухуровневый подход в региональном законодательстве имел место в прошлом. Так, согласно ст.82 Конституции СССР 1977 г. автономная республика имела свою конституцию, соответствующую Конституции СССР и конституции союзной республики и учитывающую особенности автономной республики. Что касается автономной области и автономного округа, которые находились в составе союзной республики, края или области, то они имели соответствующий закон, принимаемый Верховным Советом союзной республики по представлению нижестоящего Совета народных депутатов. Собственного законодательства они практически не имели.³

Анализ регионального законодательства последних лет свидетельствует о том, что субъекты РФ все больше внимания в правовом регулировании стали уделять основным сферам жизнедеятельности общества, государства. Именно они становятся приоритетными в законодательстве субъектов Российской Федерации. Это значительно повысило уровень и социальную значимость законодательной базы в регионах. В настоящее время действуют законы в сфере государственного строительства: о законодательных, исполнительных и судебных органах; о местном самоуправлении, о порядке регистрации уставов муниципальных образований; о статусе депутатов; о выборах депутатов и должностных лиц; о местном референдуме; о государственной и муниципальной службе; о порядке опубликования нормативных правовых актов и др.

В экономической сфере большая часть законов посвящена регулированию вопросов бюджета, налоговых отношений и налоговых льгот, различных форм собственности, предпринимательской деятельности, дорожному хозяйству. Появились новые законы о лесах, земле и земельных отношениях.

¹ Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права. – 2001.- № 6.- С.7.

² Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия.- М., 1998.- С.117.

³ Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права.- 2001. - № 6.- С. 7.

В последние годы наметился резкий поворот граждан, органов власти к проблемам окружающей среды. Как следствие, активно развивается экологическое законодательство. Вполне очевидно, что его уровень во многом определяется соответствием принимаемых правовых норм тем социально-экономическим, культурным, идеологическим и организационным условиям, в которых данные нормы будут действовать. Для соблюдения таких условий необходимо разработать и принять нормативные правовые акты на основе объективных потребностей регионов. Кроме того, они должны устранять имеющиеся пробелы в правовом регулировании экологических отношений, гарантировать право граждан на здоровую окружающую среду.

Но, как указывает А.М. Цалиев, гораздо медленнее развивается законодательство в социальной сфере, где действуют законы об образовании, культуре. Оставляет желать лучшего правовое регулирование прав и свобод граждан, защита их законных интересов.¹ Известно, что правовое регулирование прав и свобод в соответствии со ст.71 Конституции Российской Федерации составляет предмет исключительной компетенции Российской Федерации. Однако федеральное законодательство допускает возможность расширения гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина в региональном нормотворчестве.

Что касается социальных прав граждан, то расширение их гарантий «на основе единой социальной политики должно обеспечиваться на уровне субъектов Федерации, органов местного самоуправления, федеральных министерств и ведомств, поскольку вопросы трудового законодательства, здравоохранения, образования, культуры, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение, являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».²

Принципиально важным является то, что, в отличие от прошлого, региональное законодательство не копирует федеральное законодательство, а вносит немало законодательных новелл, регулирующих многие специфические общественные отношения, возникающие на местах по предметам совместного ведения. Тем более что последние составляют значительный объем, о чем свидетельствует содержание ст.72 Конституции Российской Федерации. В пункте «к» данной статьи предусмотрено десять отраслей законодательства (административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное, законодательство о недрах, об охране окружающей среды), по которым субъекты Федерации могут принимать собственные нормативные правовые акты. Они могут приниматься и по другим предметам совместного ведения, но, как было сказано, не могут противоречить федеральному законодательству.

¹ Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права.- 2001.- № 6. – С.7.

² Федеральная концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека (Проект). - М., 2000. С.29.

Таким образом, как указывает А.М. Цалиев, у субъектов Федерации есть большие возможности для формирования собственной законодательной базы, отражающей региональную специфику. Ведь в субъектах Федерации, с учетом местных особенностей, в рамках общей компетенции может быть иное видение содержания, темпов, последовательности и форм проведения социально-экономических реформ. И это может быть связано вовсе не с какими-то субъективными представлениями или желанием взять власти побольше, а с объективно существующими реальностями в различных сферах жизни. Не учитывать это в федеративном государстве, пытаться воспроизводить возможные ошибки центра в региональном законодательстве было бы не только безответственно, но и глупо. Тем более что есть немало примеров, когда в субъектах Федерации по тем или иным социальным проблемам принимаются более удачные законы.¹ Об этом говорил министр юстиции Российской Федерации Ю. Чайка: «Есть законы, принятые на уровне субъекта Федерации, которые с точки зрения правовой культуры и правового мышления ушли вперед, естественно, мы их берем на вооружение».²

К сожалению, в нормативной деятельности, особенно по предметам совместного ведения, зачастую очень сложно бывает в рамках закона отыскать свой специфический объект правового регулирования без соответствующего опыта и специалистов. Из-за этого возникают споры даже по вопросам юридической техники. Так, некоторые исследователи считают, что если на федеральном уровне принят нормативный правовой акт, то на региональном уровне в аналогичном документе следует только заполнить неурегулированные «правовые законы», опуская общие положения, понятия, принципы регулирования. Следуя этой логике, в некоторых субъектах Федерации пошли на то, что в своих уставах опустили целую главу о правах и свободах человека и гражданина, сделав общую ссылку на соответствующую норму Конституции Российской Федерации. Так, в статье 2 Устава Липецкой области устанавливается: «В области признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации и международных договорах, ратифицированных Российской Федерацией. Обеспечение условий для соблюдения и защиты прав человека - обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления».

При таком подходе, отмечает А.М. Цалиев, многие законы будут носить не цельный характер, а отсылочный, «лоскутный». В таком виде они вряд ли могут составить полноценную законодательную базу субъекта Федерации. К тому же значительно логичнее, чтобы общие положения, понятия, принципы в аналогичных нормативных актах были схожими.³

¹ Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права. – 2001.- № 6. – С.8.

² Чайка, Ю И на двух жен найдется один закон // Российская газета. - 2000. - 21 октября (№ 342).

³ Цалиев, А.М. Правовые акты субъектов РФ - важная составляющая законодательной базы Российской Федерации / А.М. Цалиев // Журнал российского права. – 2001.-№ 6. –С.10.

По предметам совместной компетенции наибольшие сложности вызывает отсутствие многих федеральных законов. Они способствовали бы разграничению объектов регулирования в рамках совместной компетенции. Здесь требуется, во-первых, вычленив долю собственного законодательного воздействия, во-вторых, определить меру участия в ее осуществлении законодательных актов как Федерации, так и ее субъектов, в-третьих, избежать либо вторжения в «чужую» компетенцию, либо пассивности в использовании своих полномочий.

Наряду со сказанным, как показывает практика, существует потребность в модельных законах для субъектов Федерации по наиболее важным предметам правового регулирования. Более того, «современная действительность свидетельствует о том, что назрела необходимость законодательного закрепления примерной конституции республик, что бы позволило обеспечить унифицированный и согласованный подход органов власти к статусу республик. Это бы избавило Российскую Федерацию от многих проблем, порождаемых региональным сепаратизмом и партикулизмом».¹

¹ Коваленко, А. М. Конституционное право России / А.М. Коваленко. - М., 1997.- С.116.