

Конституционные основы
КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В
СФЕРЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

ПЛАН

1. Федерализм и правотворчество
2. Механизм установления компетенции органов власти субъектов российской федерации в сфере правотворчества
3. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации
4. Нормативно-правовое регулирование, осуществляемое органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации
5. Юридическая природа актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов российской федерации
6. Юридическая природа решений конституционных (уставных) судов субъектов российской федерации
7. Координация правотворческой деятельности

- Вопрос 1

Именно федеративное государство способно выполнить ряд **социально значимых задач**, которые были актуализированы историей XX века.

- **Во-первых, это децентрализация государственной власти**, разделение власти по горизонтали на власть федеральную и власть субъектов федерации, что становится важной гарантией демократического развития общества.
- Демократические государства не всегда имеют форму федеративного устройства, но подлинная федерация не может существовать вне демократического политического режима.

Устойчивый **федерализм**, независимо от способа формирования федеративного государства, выполняет две взаимосвязанные функции:

- с одной стороны, он децентрализует публичную власть посредством ее разделения по вертикали и тем самым формирует полицентризм, гарантирующий демократические институты государства, провозглашенные в его конституции;
- с другой - он интегрирует объединившиеся в федерацию государства и иные территориальные сообщества,

- **Во-вторых**, федеративное устройство - это способ консолидации интересов этнических групп и территориальных сообществ.
- **В-третьих**, федерация представляет собой механизм политико-правового самоопределения нации в рамках единого государства, способ юридической идентификации различных этнотерриториальных образований.

- Условием решения поставленных задач выступает факт наличия у органов власти субъектов Федерации собственных полномочий в сфере правотворчества, существование определенного порядка разграничения нормотворческой компетенции между федеральным центром и региональными властями.
- Организация любого социального пространства, в том числе и территориальная организация государства, всегда предполагает определенный способ распределения полномочий.

- Любая территориальная организация государственной власти требует установления определенного объема нормотворческой компетенции ее территориальных структур. Это **необходимое условие** успешного функционирования создаваемого государственного устройства.
- Особую актуальность этот вопрос приобретает при федеративном строительстве, так как возможность собственного правотворчества, в частности законотвочества, - обязательное правовое качество государственных образований, выступающих составными частями федерации.
- Именно возможность создавать собственное региональное законодательство является доказательством самостоятельности государственных образований в процессе нормативно-правовой организации своих регионов, самостоятельности населения субъектов Федерации в решении принципиальных вопросов организации своей жизнедеятельности.
- В конечном итоге это является свидетельством демократического характера развития общества.
- Поэтому вопрос о правотворческой компетенции региональной публичной власти, механизмах ее установления, формах реализации, способах обеспечения законности актуален для любого общества, избравшего федеративную форму государственного устройства.

- Конституция РФ оставляет открытым вопрос о нормотворческих полномочиях субъектов Федерации.
- Статья 73 устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.
- Следовательно, Конституция Российской Федерации предусматривает возможность властного нормативно-правового воздействия субъектов Федерации на региональные общественные отношения, содержит средства такого воздействия (законы и иные нормативные правовые акты), однако не определяет объем этого воздействия и не содержит порядок установления компетенции региональной публичной власти в данной сфере.
- У субъектов Российской Федерации есть собственный предмет регулирования (вся полнота государственной власти - ст. 73 Конституции РФ), сверх совместного предмета регулирования, и есть для его опосредования конституционные формы правового регулирования, тоже собственные - законы и иные нормативные правовые акты.
- Однако здесь наблюдается некоторый парадокс: правовые формы регулирования установлены, а материального содержания собственного для субъекта Российской Федерации предмета регулирования Конституция РФ не определяет. Его (материальное содержание собственного предмета регулирования) надо еще отыскать и сформировать самим субъектам Российской Федерации

Настоящее время ни в науке, ни в законодательстве не разработана целостная концепция нормативно-правовой организации субъектов Российской Федерации, а также не разработан механизм определения компетенции органов власти государственных образований современной Федерации в сфере принятия нормативных правовых актов.

Существующие конституционные положения носят рамочный и порой противоречивый характер.

- **Установление компетенции** - нормативное закрепление предметов ведения, прав и обязанностей.
- **Централизация** - осуществление функций только центральными органами.
- **Децентрализация** - передача части функций нижестоящим и местным органам.
- **Деконцентрация** - рассредоточение функций управления по "горизонтали" и "вертикали" (включая функциональные аспекты).
- **Делегирование** - согласованная взаимная передача полномочий органам разных уровней.
- **Субсидиарность** - взаимодополняемая деятельность разных звеньев власти и управления

- "компетенция" определяется как совокупность юридически установленных полномочий, прав и одновременно обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих их место в системе государственных органов (органов местного самоуправления).
- В научном сообществе наметилось два подхода к трактовке содержания данного понятия.
- Согласно одной позиции основными элементами структуры компетенции органа государственного управления являются цели и задачи; функции, права и обязанности; формы и методы. Компетенция органа означает его право и обязанность осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере

- Следует отметить, что последняя позиция отчасти получила нормативное закрепление. В Федеральном законе N 119 от 24 июня 1999 г. "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", который в настоящее время утратил силу, содержалось определение компетенции органа государственной власти как совокупности полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятым в соответствии с ней конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.
- Полномочия же органа государственной власти определялись как его права и обязанности в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.
- Хотя данное нормативное положение в настоящее время утратило силу, вторая точка зрения по вопросу компетенции представляется более обоснованной и верной.
- Кроме того, в Конституции РФ при характеристике компетенции субъектов Российской Федерации используются такие средства, как предметы ведения и полномочия.
- Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами установлено в ст. ст. 71 - 73, а формы осуществления полномочий в рамках собственных предметов ведения предусмотрены ст. 76.

- Правотворческая компетенция на региональном уровне может быть рассмотрена в двух аспектах: **в качестве компетенции субъекта Федерации как публичного образования либо в качестве компетенции органов власти субъектов Федерации в сфере правотворчества.**
- Несмотря на внешнюю схожесть данных подходов, они предполагают исследование различных аспектов публичной власти в ходе осуществления нормотворческой деятельности.

- **Первый подход** заключается в том, что юридическое нормирование общественных отношений, издание государством законов и подзаконных актов рассматриваются как важнейший признак, отличающий государство от других организаций, входящих в политическую систему общества.
- Государственная власть осуществляет либо санкционирует правовое регулирование общественных отношений.
- Правовое регулирование как специально-правовое воздействие связано с установлением конкретных прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном .
- Права и обязанности участников общественных отношений как меры возможного и должного поведения исходят от государства.
- На данном уровне право выступает средством нормативного воздействия власти на организацию общественных отношений.
- При этом государство посредством права закрепляет социально значимые связи, а также устанавливает модели поведения, пока не существующие в реальности, но в появлении которых общество заинтересовано.
- Правосознание, правотворчество, правореализация в состоянии интенсивно преобразовывать действительность только тогда, когда закрепляют не только то, что есть, но и то, что должно быть.
- В этом и состоит смысл правового регулирования, позволяющего направить развитие соответствующих общественных отношений в наиболее благоприятное для общества и его членов русло.
- Происходит непосредственное воздействие власти на предметные сферы человеческой деятельности. Все это достигается посредством правового регулирования. Власть рассматривается как обобщенный источник, субъект нормативно-правового воздействия, а правотворчество - как одно из направлений властной деятельности, выступающее важнейшим признаком публичной власти.
- Данный подход стал приоритетным при рассмотрении влияния власти на организацию общественных отношений

- **Второй подход** заключается в том, что осуществление правотворческого назначения государственной власти рассматривается под углом зрения компетенции конкретных органов государственной власти в сфере принятия нормативных правовых актов.
- Публичная власть анализируется не только и не столько в качестве субъекта правового воздействия, а как определенный **механизм организации правотворческой деятельности, механизм установления компетенции органов государственной власти в сфере нормотворчества.**
- Для того чтобы осуществлять властные функции, принимать правовые акты с нормативным содержанием, осуществлять правовое регулирование, власть должна обладать способностью к таким видам деятельности.
- Данная способность не создается властью заранее, она сопутствует возникновению государства, является его жизненно важной функцией, неотъемлемым правовым качеством и выражается в наличии системы органов государственной власти, обладающих нормотворческой компетенцией.
- Следует отметить, что эта способность присуща не только государству как носителю суверенной власти, но и государственным образованиям, образующим государства с федеративной формой территориальной организации.
- Любое публичное образование, в том числе и субъект Федерации, - прежде всего носитель способности "производить" право. Это определенная технология создания права.
- Создание права глубоко органично сущности любой власти, вытекает из ее социального назначения, отличает от других организационных форм жизни.
- Способность к "рождению" права - неизменное условие функционирования публичной власти.
- "Исследование микрофизики власти предполагает, что отправляемая власть понимается не как достояние, а как стратегия, что воздействие господства приписывается не "присвоению", а механизмам, маневрам, тактикам, техникам, действиям. Что надо видеть в ней сеть неизменно напряженных, активных отношений, а не привилегию, которой можно обладать. Словом, эта власть скорее отправляется, нежели принадлежит; она не "привилегия", приобретенная или сохраняемая господствующим классом, а совокупное воздействие его стратегических позиций - воздействие, которое обнаруживается и иногда расширяется благодаря положению тех, над кем господствует"

- При этом следует разграничивать такие понятия, как "нормотворчество" и "механизм правового регулирования".
- В структуре механизма правового регулирования принято выделять:
 - 1) нормы права;
 - 2) юридический факт;
 - 3) правоотношение;
 - 4) акты реализации прав и обязанностей.
- Следовательно, механизм правового регулирования представляет собой целостную систему воздействия нормы права на общественные отношения.
- Нормотворчество, процесс создания властью норм права, является важнейшим элементом механизма правового регулирования, но не исчерпывает этого понятия. Вместе с тем значимость нормотворчества в механизме правового регулирования позволяет иногда использовать понятия нормотворчества и правового регулирования как синонимы.

- Анализ нормотворческой компетенции публичных образований (субъектов Федерации) в контексте компетенции органов власти этих образований представляется социально востребованной и обоснованной новацией.
- Именно в рамках данной теоретической модели появляется возможность более детально проанализировать имеющиеся недостатки властного устройства общества, увидеть связь между результатом правового регулирования и системой государственной власти, проанализировать взаимозависимость между системой власти (совокупностью публично-правовых институтов) и уровнем развития производительных сил общества.
- От того, какие государственные органы наделены полномочиями по правовому регулированию, в каких юридических средствах фиксируются его итоги, какие общественные отношения избраны в качестве предмета государственно-властного воздействия, зависят степень централизации государственной власти, характер интеграции различных государственных или общественных институтов, уровень политического согласия в стране.
- Существенное изменение характера властеотношений, опосредующих организацию государством правового регулирования, с неизбежностью влечет за собой модернизацию всей политической системы общества.

- Конституционный порядок установления (организации) нормотворческой компетенции органов государственной власти является важнейшей характеристикой власти субъектов Федерации, показателем ее способности организовывать общественные отношения в соответствии с вызовами времени.
- Для того чтобы должным образом организовать на уровне регионов России общественные отношения, придать им определенную юридическую форму, закрепить в нормативных актах социально значимые свойства, важно знать, в ведении какого уровня власти они находятся, какие органы наделены полномочиями правового регулирования, какими средствами закреплены полномочия по правовому регулированию, какие ценностные основания определяют характер юридического воздействия. Ответы на подобные вопросы находятся в ведении публичной власти как механизма установления компетенции органов государственной власти.
- Обладание органами государственной власти субъектов Российской Федерации собственной правотворческой компетенцией становится важнейшей гарантией достижения единства правового пространства России, единства, основанного на признании самостоятельности государственной власти субъектов Федерации в рамках собственных предметов ведения.
- Единство власти - важнейший критерий государственного устройства (политико-территориальной организации государства). Проблеме сохранения государственного единства в процессе федеративного строительства посвящено множество публикаций

- В Российской Федерации достаточно сложно проходил процесс поиска оптимальной меры разграничения двух уровней государственной власти при сохранении их единства.
- Главная угроза территориальной целостности Российской Федерации исходила не от иностранных государств, а от внутренних проблем, таких как рост сепаратизма в ряде российских регионов, несоблюдение Конституции РФ и федеральных законов, нарушение единства экономического пространства, установление запретов на свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств.
- Проблема усугублялась этническим характером образования 32 субъектов Федерации.
- Потребовались время, система сложных политических конфигураций для достижения государственной властью единства всех своих составляющих.

- Следует признать, что основным средством дестабилизации отношений центр - регионы стала правотворческая деятельность органов власти субъектов Российской Федерации, которая на определенном этапе характеризовалась постоянным выходом за рамки правотворческой компетенции региональных властей.
- Особо остро ситуация сложилась к 2000 - 2001 годам. Объем нормативных правовых актов субъектов Федерации, противоречащих федеральному законодательству, достиг критической массы.
- По мнению специалистов, из 50 тыс. законов субъектов Российской Федерации, принятых к этому времени, треть не соответствовала [Конституции](#) РФ.
- Прокуратура [принесла протесты на 1400 законов субъектов Федерации по причине их неконституционности.](#)

- Распространенными стали такие явления, как провозглашение республик в составе Российской Федерации суверенными государствами, установление приоритета республиканского законодательства над федеральным, ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина законодательными актами субъектов Федерации, нарушение законодательства о судебной системе и т.д.
- Например, в ст. 89 Конституции Республики Татарстан (п. 18) было установлено, что избрание Высшего арбитражного суда и Верховного суда республики, судей районных (городских) судов (п. 17) отнесено к ведению Государственного совета республики - парламента Республики Татарстан.
- Несмотря на очевидную неконституционность данных норм (установление системы федеральных органов судебной власти, порядок их организации и деятельности Конституцией РФ отнесены к ведению Российской Федерации), федеральным властям приходилось учитывать такое положение и отчасти мириться с ним, легализуя в правоприменительной практике конституционные деликты субъектов Федерации.
- Судьи федеральных судов субъектов Российской Федерации назначались парламентами - органами законодательной власти субъекта Российской Федерации - вопреки положениям федерального законодательства. Впоследствии эти же судьи назначались на должность главой государства - Президентом РФ.
- Постановлением Государственного совета Республики Татарстан от 18 июня 1998 г. N 1648 избран персональный состав отдельных районных и городских судов этой республики. А Указ Президента РФ N 1065 о назначении этих же судей датируется 11 сентября 1998 г.

- Введение системы федеральных округов, активизация деятельности прокуратуры способствовали перелому ситуации.
- Если проанализировать судебную практику 2000 - 2002 гг., можно наблюдать резкое увеличение числа дел, посвященных оценке нормативных правовых актов субъектов Федерации на предмет их соответствия федеральному законодательству.

- В последние годы проблема соответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству вышла на новый уровень.
- Обозначились трудности, связанные не столько с явными противоречиями федеральному уровню, сколько с отставанием от нормативных новаций федерального центра. Катализатором такого отставания стало существенное дополнение Федерального [закона от 6 октября 1999 г. N 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 Российской Федерации](#) и принятие нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
- Данные [нормативные акты поставили серьезные проблемы перед региональными органами власти в части модернизации законодательства субъектов Федерации.](#)
- Масштаб [проблемы в 2004 г. обозначил помощник Президента РФ И.И. Шувалов: "Комиссия при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления осуществляла мониторинг проведения работы по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным. Приведем 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 в более чем семидесяти процентах - план реализации федеральных законов"](#)

- Несмотря на отдельные "эксцессы" регионального правотворчества, связанные с превышением компетенции органов власти регионов в данной сфере либо с отставанием от федерального законодательства, следует признать, что правотворческая компетенция региональных органов власти направлена на обеспечение единства Российской Федерации. Важным является то обстоятельство, что данная возможность обусловлена не произвольным усмотрением федерального центра, а самим характером федеративных отношений, условием которых выступает наличие у органов власти регионов самостоятельной правотворческой компетенции в рамках собственных предметов ведения. Ведь именно региональное правотворчество обеспечивает вертикально интегрированное единство всего нормативно-правового материала, сочетая закрепление в праве социально важных особенностей развития субъектов Федерации с учетом соблюдения требований и критериев построения системы российского права.
- Полномочия органов власти субъектов Российской Федерации в сфере принятия нормативных правовых актов, порядок разграничения этих полномочий между субъектами Федерации и федеральным центром в конечном счете направлены на достижение и сохранение единства Российского государства. Это обусловлено тем, что любая система установления правотворческих полномочий - своего рода способ консолидации общества, механизм согласования многообразных социальных интересов. Ведь в режиме политической демократии государственные органы, осуществляющие властные полномочия в области принятия нормативных правовых актов, представляют интересы всех слоев населения.

- Единство территориальной организации государственной власти характеризует ряд признаков.
- **1. Способность различных уровней государственной власти.**
 - Государственное единство должно пониматься не как диктат федеральных органов по отношению к субъектам Федерации, а как совместное кооперативное выполнение поставленных перед единым федеративным государством задач" <33>.
 - Для реализации данной способности необходимы механизмы согласования региональных и федеральных интересов. В качестве таких механизмов можно назвать возможность заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренную ст. 11 Конституции РФ, деятельность Совета Федерации и т.п. Однако в последнее время договоры о разграничении предметов ведения и полномочий практически не используются в федеративной политике.
- Новый порядок формирования Совета Федерации (после ухода из него высших должностных лиц и руководителей представительных органов субъектов Федерации) значительно "смягчил" позицию данного органа по ряду вопросов федеративного строительства. Центральная власть, стремясь привлечь к диалогу региональные элиты, формирует Государственный совет с участием глав субъектов Федерации.
 - Но данный орган является в полной мере не может быть институтом согласования центральных и региональных интересов.
- "Сбой" механизмов принятия согласованных решений позволяет утверждать, что власть из "единой" начинает модифицироваться в централизованную. Приоритет получает централизованный порядок принятия решений по вопросам федеративного строительства. Данные решения иницируются федеральным центром и принимаются часто

- 2. Сочетание властных полномочий и политической ответственности субъектов федеративных отношений. Важнейшим условием единства власти выступает политическая ответственность уполномоченных принимать властные решения субъектов. Подобное требование диктует оптимальное распределение функций государственного руководства между органами власти, предостерегает от непродуманных и популистских решений. Соединение полномочий и политической ответственности заставляет как федеральный центр, так и региональные элиты искать договоренностей по принципиальным вопросам распределения полномочий, что и характеризует государственную власть как единую. Такая власть не боится брать на себя политическую ответственность за принимаемые решения и не отделяет политической ответственности от юридических полномочий. И наоборот, власть, тяготеющая к централизации, стремится сконцентрировать властные полномочия в одних руках, а политическую ответственность возложить на других субъектов.
- Политически безответственную власть нельзя рассматривать как единую и полноценную.
- Так, Закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" устанавливает, что полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации наделяет представительный орган государственной власти субъекта. Формально именно представительный орган субъекта Федерации несет ответственность за данное кадровое решение. Однако роль главы государства в процедуре наделения полномочиями высших должностных лиц регионов весьма велика (только Президент РФ может представлять кандидатуру, назначать временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и т.д.). Следовательно, можно сделать вывод о том, что основным субъектом наделения полномочиями выступает именно Президент РФ, а не представительный орган субъекта Федерации.

- **Статья 18. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**
- Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
- Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с [Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.](#)
- Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.
- Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. [Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации.](#)

- **3. Еще один признак единства власти - обратная связь власти и населения.** Власть не может быть единой, если не существует каналов обратной связи с населением (в частности, с населением регионов).
- Данный признак находится в тесной связи с другими особенностями единства власти. Слабая обратная связь с населением не позволяет государственному аппарату функционировать как единому организму, делает работу власти фрагментарной и неэффективной.
- Единство власти не означает "круговой обороны" от населения. Условие единства - диалог с обществом. В противном случае единство разрушается под воздействием противоречивых внутриаппаратных интересов.
- Применительно к территориальной организации Российской Федерации это означает, что единство государственной власти зависит от обратной связи с населением регионов, опосредующие механизмы которой (деятельность Совета Федерации, договорной способ разграничения полномочий, механизм наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации) являются на сегодняшний момент слабыми и неэффективными.

- **4. Сочетание интересов населения региона и интересов органов власти региона.**
- Органы власти субъектов Российской Федерации состоят из конкретных носителей данной власти. Они заинтересованы в сохранении и повышении своего правового статуса. В ситуации, когда ключевая роль в региональных назначениях переходит к федеральному центру, сохранение своего социального статуса многие должностные лица связывают не с выражением интересов региона, а с безоговорочной поддержкой федеральной политики.
- Это ведет к тому, что единство как гармоничное сочетание двух уровней власти подменяется единообразием, т.е. поглощением федеральной властью власти субъектов Федерации.
- Очень часто единство власти трактуется лишь как усиление федеральной власти за счет полномочий органов власти субъектов Федерации, приоритет федеральных интересов над интересами регионов, упрощение порядка принятия решений центральными органами по вопросам федеративного значения и т.д.
- В этом случае государственная целостность начинает характеризоваться не единством, а единообразием и централизованностью.
- Как и почему возможны подобные повороты федеративной политики? Какие юридические средства допускают такой выбор? Конституция РФ носит достаточно рамочный характер, предполагающий многообразие путей развития Федерации, однако идеология Основного Закона отрицает возможность сворачивания федеративного проекта.
- Следовательно, имеется определенная совокупность институциональных и юридических явлений, допускающая подобный вариант развития событий. Это и порядок формирования органов, осуществляющих правотворчество, и использование способов разграничения полномочий по правовому регулированию между органами федеральной власти и органами субъектов Федерации, и ценностные основания (взгляды и идеи, обуславливающие федеративную политику государства), и иные элементы, имеющие отношение к формированию нормотворческой компетенции органов власти субъектов Российской Федерации.

- Перечисленные условия единства власти Российской Федерации, выступающие гарантией от перерождения федеративных отношений в отношения вертикальной централизации (способность различных уровней власти принимать согласованные решения; сочетание властных полномочий и политической ответственности субъектов федеративных отношений; обратная связь власти и населения; сочетание интересов населения региона и интересов органов власти региона), обеспечиваются возможностью региональных властей проводить самостоятельную правотворческую политику в рамках собственных предметов ведения.
- Региональное правотворчество направлено на формирование единого правового пространства России, так как при его посредстве достигается нормативно-правовое "включение" социально-экономических и культурно-этнических особенностей субъектов Федерации в единую систему права России.

- Важнейшим элементом механизма установления правотворческой компетенции органов власти субъектов Федерации выступают принципы правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации.
- Неопределенность компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества требует обращения к проблеме критериев, рамок, требований к правотворческой деятельности регионов. Анализ принципов правотворческой деятельности региональных органов способствует уяснению объема и характера правотворческой компетенции органов власти субъектов Федерации.
- Ведь именно в принципах правотворческой деятельности следует искать те ценностные основания, в которых выражается социальное назначение всей правотворческой компетенции органов власти субъектов Российской Федерации.
- Установление компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества лежит в русле рассмотрения принципов регионального правотворчества, которые как раз призваны охарактеризовать роль и назначение региональных правотворческих компетенций в становлении и функционировании федеративного государства.

- Соответствующий **Федеральный закон N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"** был принят 6 октября 1999 года.
- Судьба этого **Закона** оказалась непростой: Совет Федерации четыре раза отклонял законопроект, Президент РФ использовал право вето, а от внесения в Государственную Думу до принятия **Закона** прошло три года.
- В **Закон** с момента его принятия были внесены поправки более чем 90 федеральными законами . Последняя редакция вступила в силу 1 января 2016 года.
- Федеральный **закон** устанавливает общие принципы формирования законодательных и исполнительных (прежде всего высшего исполнительного органа) органов и **ОСНОВЫ ИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ.**

"Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

- 1. В соответствии с [Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:](#)
 - а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
 - б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
 - в) верховенство [Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;](#)
 - г) единство системы государственной власти;
 - д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
 - е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
 - ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- 3) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.
- 2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

В реальной практике государственного строительства всех субъектов РФ органы государственной власти образованы и функционируют на основе конституционных принципов

- народовластия,
- разделения властей,
- идеологического и политического многообразия.

Дополнительно к принципам, закрепленным в Федеральном [законе](#) "Об общих принципах...", в законодательстве субъектов РФ встречаются такие **принципы взаимодействия** законодательных и исполнительных органов государственной власти, как:

- законность принимаемых решений и осуществляемых действий;
- взаимное уважение и доверие;
- гласность;
- признание и соблюдение полномочий, предоставленных каждому органу государственной власти субъекта РФ [Конституцией](#) РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ;
- урегулирование спорных вопросов преимущественно на основе согласования решений;
- защита принятых решений в соответствующих судах.

Федеральный и региональный уровни регулирования включают наряду с принципами и закрепление полномочий органов государственной власти субъектов РФ, которые могут быть изменены только посредством:

- 1) внесения поправок в Конституцию РФ или пересмотра ее положений;
- 2) изменений в Федеральный закон "Об общих принципах...";
- 3) принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта РФ; изменений и дополнений в соответствующие действующие акты.

- Состав полномочий, которые осуществляют органы государственной власти субъектов РФ, включает 98 так называемых собственных полномочий и 94 переданных им федеральными органами государственной власти, что де-факто удваивает нагрузку на субъекты РФ

- Вопрос 2

- Идея совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов означает сотрудничество, а не размежевание .
- В этой сфере, согласно Федеральному [закону](#) "Об общих принципах...", субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование до принятия федеральных законов.
- Таким образом, допускается возможность использования опережающего регулирования со стороны субъектов РФ, которое позволяет обеспечить динамичное развитие законодательства.
- Такая возможность также дает основания полагать, что многие субъекты РФ, обладая правом принятия "опережающего законодательства" в сфере совместного (конкурирующего) ведения, способны в более ранние сроки выполнить предусмотренные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года такие приоритеты социальной и экономической политики, как развитие новых форм социального партнерства, гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти регионального уровня.

Сформулированные выше принципы правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации направлены на то, чтобы создание норм права органами власти субъектов Федерации было подчинено двум взаимосвязанным целям.

- **Во-первых**, процесс регионального правотворчества должен основываться на этнотерриториальной специфике общественных отношений, требующих правового регулирования, что возможно при определенном уровне самостоятельности в осуществлении правотворчества в субъектах федеративного устройства.
- Самостоятельность органов государственной власти субъектов Федерации и самостоятельность органов местного самоуправления в значительной мере обусловлены общественной потребностью принимать нормы права с учетом знания, приближенности органов правотворчества к проблемам, требующим нормативно-правового разрешения
- . Это важнейший фактор, обуславливающий формирование нормотворческой компетенции органов власти субъектов Российской Федерации, социальное назначение Федерации и состоит в том, чтобы преодолевать противоречия между центром и регионами путем предоставления органам субъектов федеративного устройства права на собственное правовое регулирование в пределах согласованной компетенции. Данное правовое качество обеспечивается установлением таких принципов, как разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий, самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

- Во-вторых, региональные правовые нормы должны быть органичной частью единой системы права Российской Федерации. Они должны располагаться в соответствии с принятой иерархией нормативных актов, составляющей основу отраслей отечественного законодательства. Единство и целостность системы права государства - важнейшее условие его территориальной целостности.

Гармоничная включенность процесса правотворчества субъектов Федерации в общий поток федеративного правового регулирования гарантируется соблюдением следующих требований:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Участники процесса установления правотворческой компетенции органов власти субъектов Российской Федерации

- Участники процесса установления правотворческой компетенции органов власти субъектов Российской Федерации представляют собой особый вид субъектов права.
- Это такая группа, правовой статус которой составляют права и обязанности в сфере принятия нормативных правовых актов властного характера, направленные на установление правотворческой компетенции органов власти региона.

- Выделим два типа субъектов нормативно-правовой организации региональных общественных отношений.
- **К первому типу** относятся такие субъекты права, которые непосредственно не принимают нормативных актов властного характера по тому или иному вопросу, а устанавливают полномочия на принятие данных актов, разграничивают эти полномочия, определяют их пределы. Иначе говоря, не будучи носителями правотворческой компетенции в конкретной области социальных отношений, указанная группа субъектов права оказывает влияние на формирование такой компетенции.
- **Ко второму типу** относятся те субъекты права, которые непосредственно наделены полномочиями на установление прав и обязанностей в той или иной области общественных отношений и выступают непосредственными носителями нормотворческой компетенции.

Содержание правового статуса участника установления региональной правотворческой компетенции характеризуется рядом особенностей.

- 1. В структуре правового статуса этого вида субъектов права приоритетную роль играет правосубъектность (способность иметь властные полномочия и осуществлять их). Конкретный же объем и характер этих полномочий не закрепляется в правовом статусе субъектов формирования правотворческой компетенции либо содержится в наиболее общем, рамочном, модельном виде.
- Так, Конституция РФ в [ст. 73](#) закрепляет, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти. А ч. 4 [ст. 76](#) гласит, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.
- Таким образом, [Конституция РФ устанавливает право органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление правового регулирования, право иметь и осуществлять определенные властные полномочия, но при этом достаточно неопределенно говорит о самой предметной области предполагаемого правового регулирования.](#)
- Такая модель структуры правового статуса носителей правотворческих полномочий в значительной степени обусловлена социальным назначением институтов публичной власти, так как предоставляет им возможность выбора в процессе правового регулирования, позволяет более гибко реагировать на вызовы времени, не ограничивает возможности уже сложившимся набором прав и обязанностей.
- Правовой статус органов власти Российской Федерации позволяет им быть участниками установления региональной правотворческой компетенции, так как, осуществляя правовое регулирование по вопросам совместного ведения, они тем самым определяют "остаточный" объем полномочий субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения. [Статья 72](#) содержит перечень общественных отношений, отнесенных к совместному ведению, а ч. 2 [ст. 76](#) гласит, что по предметам совместного ведения могут издаваться федеральные законы, т.е. закреплено право федеральной власти иметь и осуществлять полномочия по правовому регулированию отношений совместного ведения. В то же время конкретные полномочия в сфере правового регулирования общественных отношений этого вида не установлены. Они определяются органами федеральной власти самостоятельно по собственному усмотрению.

- **2.** Правовой статус данной группы субъектов обусловлен теми юридическими средствами, в которых выражается их правосубъектность (правоспособность).
- Правосубъектность участников нормативно-правовой организации регионов - это способность иметь права на принятие нормативных правовых актов, обязательных для исполнения организационно неподчиненными субъектами, либо способность устанавливать объем таких прав для иных субъектов, т.е. правосубъектность заключается в способности иметь и осуществлять властные полномочия в сфере принятия нормативных актов.
- Эта способность государственных органов, участвующих в установлении правотворческой компетенции регионов, закреплена в [ст. 76 Конституции РФ и выражается в возможности органов власти Российской Федерации и органов власти ее субъектов принимать нормативные правовые акты различной юридической силы по вопросам регионального значения. Так, ч. 2 ст. 76 гласит, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Часть 4 ст. 76 говорит, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.](#)

- Характер указанных в ст. 76 Конституции РФ юридических средств позволяет сделать вывод и о конкретных субъектах, участвующих в формировании компетенции региональных органов:
- федеральные представительные органы, так как они принимают федеральные законы;
- представительные органы субъектов Федерации, принимающих законы субъектов Российской Федерации;
- органы исполнительной власти субъектов Федерации, так как именно на них лежит основная тяжесть принятия иных нормативных правовых актов регионов.
- В определенных случаях средством установления предметов ведения субъектов Федерации, а, следовательно, и правотворческой компетенции их органов может выступать договор о разграничении предметов ведения и полномочий. Он предусмотрен [ст. 11 Конституции РФ. В этом случае участниками формирования правотворческой компетенции регионов становятся и стороны договорного процесса.](#)

- **3.** Содержание правового статуса участников установления компетенции органов власти субъектов Российской Федерации характеризуется способами закрепления находящихся в их ведении общественных отношений, т.е. такой области этих отношений, на которые распространяются властные полномочия упомянутых участников.
- **Подведомственность** является сферой возможного применения властных полномочий, теми рамками, в пределах которых субъекты власти осуществляют выбор вида и меры правового воздействия. Даже если подведомственность четко не проговаривается, как в отношении компетенции органов власти субъектов Российской Федерации, она всегда подразумевается. Ведь без наличия предметов ведения властные полномочия не имеют значения.
- В зависимости от того, какой способ закрепления подведомственности применяется при формировании правового статуса институтов публичной власти, различаются возможности этих институтов участвовать в формировании региональной правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации.
- Способ закрепления предмета ведения имеет принципиальное значение в том случае, когда требуется разграничить предметы ведения между различными субъектами власти.
- Именно такая ситуация складывается при осуществлении политики федеративного строительства, формировании правового статуса субъектов Российской Федерации. Ведь правовое положение субъектов Российской Федерации складывается как в результате деятельности их органов власти, так и в результате правовой политики органов государственной власти Российской Федерации.

- Правовая идентичность федеративных отношений России определяется **двумя способами закрепления подведомственности**.
- Первый способ заключается в наличии собственных предметов ведения у субъектов формирования правотворческой компетенции.
- Это имеет место в тех случаях, когда та или иная область юридически значимых социальных связей находится в ведении только одного публичного образования.
- Данные государственные образования абсолютно самостоятельны при осуществлении правового регулирования собственных предметов ведения. В
- таком случае процесс нормативно-правовой организации общества заключается в распределении видов общественных отношений между различными субъектами власти одного уровня, а также в их закреплении за указанными субъектами. При этом отсутствует монополия на нормативно-правовую истину.
- Конфигурация юридических связей достаточно разнообразна и представляет собой баланс социально значимых интересов. Такая модель формирования региональной правовой идентичности достаточно сложна, требует учета интересов всех соучастников процесса федеративного строительства.
- Вместе с тем она более устойчива к изменениям потребностей общества, так как в ее основе уже лежит многообразие социальных потребностей. Данный вариант отвечает задачам динамичного развития того или иного социального образования, быстрой смены перспектив, целей и ориентиров.

Конституция РФ предусматривает два вида установления собственных предметов ведения публичных образований:

1. абсолютно определенный вид установления предметов ведения, когда существует исчерпывающий перечень вопросов, находящихся в собственном ведении (предусмотрен ст. 71 Конституции РФ);
2. неопределенный вид (иногда называемый остаточным способом формирования полномочий) установления собственных предметов ведения (предусмотрен ст. 73 Конституции РФ).

- Второй способ заключается в наличии совместных предметов ведения. При этой ситуации у нескольких субъектов нормативно-правовой организации существует один общий предмет ведения.
- Распределение полномочий по правовому регулированию данного предмета ведения обусловлено местом субъектов в иерархии власти.
- Организационные полномочия также иерархически распределены.
- В данном случае субъекты второго уровня государственной власти (органы власти субъектов федерации) зависимы при осуществлении своих функций от высшего, центрального уровня власти.
- Они практически лишены возможности выразить свое властное отношение к сложившимся проблемам.
- Все юридические формы деятельности нижестоящих субъектов нормативной организации, их полномочия в совместных предметах ведения являются производными от юридических форм и полномочий центральных органов.
- Таким образом, механизм совместного ведения выступает способом выстраивания вертикали власти, иерархической соподчиненности уровней власти, поглощения нижестоящих уровней вышестоящими.

- Российской Федерации используются оба способа закрепления предметов ведения, однако за основу принят второй - способ совместного ведения.
- Хотя Конституция РФ теоретически допускает возможность для субъектов Российской Федерации иметь собственный предмет ведения, реализация этого положения обусловлена волей федерального центра. Можно допустить, что появится группа общественных отношений, не предусмотренная ни в качестве исключительного ведения Российской Федерации, ни в качестве сферы совместного ведения.
- Однако все отрасли законодательства, которые регулируют существующие социальные связи, уже находятся либо в ведении Российской Федерации, либо в совместном ведении. Это дает основание федеральному центру признавать любую совокупность социальных фактов сферой своей компетенции, так как отрасль законодательства, ее регулирующая, относится к компетенции центра.

- 4. Сердцевину правового статуса субъектов нормативно-правовой организации регионов составляют полномочия - права на принятие нормативных правовых актов. Круг данных полномочий не имеет достаточно четкого определения. Эти права изначально не могут быть исчерпывающе предусмотрены в действующем законодательстве, как принято для основной массы субъектов права. Изменчивость социальных проблем и вызовов времени требует определенной свободы для институтов власти, осуществляющих правовое регулирование. Важным остается признание за субъектами правотворческой компетенции права на самостоятельный выбор способа правового регулирования находящихся в их ведении общественных отношений.
- 5. Правовое положение субъектов установления правотворческой компетенции регионов связано с их участием в конкретных правоотношениях, т.е. с конкретной деятельностью по созданию управомочивающих на правотворческий процесс норм права.
- Приобретение ими субъективных прав и юридических обязанностей также носит самостоятельный характер и обусловлено только их собственным выбором. "Если правовой статус и отдельные его элементы - статутные права и обязанности - уравнивают граждан в их возможностях, поскольку устанавливают общие для всех (и для каждого) пределы возможного и должного поведения, то с помощью субъективных прав и обязанностей создается совершенно неповторимое (индивидуально-определенное) правовое положение отдельной личности.
- Ведь субъективные права и обязанности выражают собой не единый для всех масштаб, не возможность выбора определенного варианта поведения в установленных нормой права пределах, а точную меру возможного или должного поведения, т.е. совершенно определенный его вариант. Они относятся не к объективному праву, а служат формой его реализации" .
- Коллективные субъекты права, к которым относятся органы публичной власти, реализуют свои полномочия, вступая в правовые отношения.
- Вступление в эти отношения носит свободно-усмотрительный характер, т.е. выбор

- Совокупность участников установления компетенции в сфере правотворчества органов власти регионов Российской Федерации охватывает все уровни государственной власти в России - как органы власти Российской Федерации, так и органы власти ее субъектов.

- Важную роль в формировании федеративных отношений играет **Государственная Дума РФ**. Государственная Дума активно участвует в установлении правового положения органов субъектов Российской Федерации.
- Государственная Дума принимает законы двух типов: по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации, и по вопросам, находящимся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

- - правовой статус органов власти субъектов РФ в сфере правового регулирования изначально не определен;
- - статус субъектов Российской Федерации складывается в значительной степени в результате законотворческой деятельности федеральной власти по вопросам совместного ведения. "Совместное" законотворчество Государственной Думы определяет степень самостоятельности в осуществлении государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому Государственная Дума выступает субъектом нормативно-правовой организации субъектов Российской Федерации;
- - федеральная законодательная деятельность в большой мере подвержена политическому влиянию, прерывистости, непредсказуемости, поэтому представляется целесообразным такое положение, при котором федеральное правовое регулирование по совместным вопросам сужается до уровня общих принципов, понятий, общих подходов. Подобное положение оставляет широкий простор властям регионов для более оптимального отражения в своей деятельности многообразных особенностей своих территорий.

- В формировании правотворческой компетенции органов региональной власти принимают участие **Президент России и Правительство России**.
- Открытым остается вопрос о том, в каких случаях **Президент России и Правительство России** могут выступать участниками установления правотворческой компетенции органов власти субъектов Российской Федерации.
- Нормативно-правовой формой деятельности Президента РФ и Правительства РФ выступают подзаконные акты (указы и постановления), принятые на основе и во исполнение федеральных законов. Однако подзаконные акты этими институтами власти могут приниматься на основе не всех федеральных законов. Как известно, существуют федеральные законы двух типов: принятые по вопросам исключительной компетенции Российской Федерации и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Президент РФ и Правительство РФ, естественно, имеют право принимать подзаконные акты, которые регулируют отношения, составляющие предмет ведения Российской Федерации.
- практика правового регулирования в рамках совместного ведения не в полной мере учитывает это положение [Конституции РФ. Во исполнение федеральных законов "совместного" характера и Президент РФ, и Правительство РФ принимают подзаконные акты, что не предусмотрено положениями Конституции РФ.](#)
- т.е. и Президент РФ, и Правительство РФ могут в своих нормативных правовых актах, принятых по вопросам "совместного" ведения, определять объем правотворческой компетенции региональных органов в случае опережающего правового регулирования, когда еще нет федерального закона "совместного" характера.

- Российская Федерация участвует в государственно-правовом строительстве своих территорий прежде всего через механизм законотворческой деятельности Государственной Думы, а также в качестве участника договорного процесса о разграничении предметов ведения и полномочий. Естественно, что участниками формирования правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации выступают и сами органы государственной власти этих субъектов.
- Правовой статус органов власти регионов Российской Федерации четко не определен, носит рамочный характер, во многом производный от федерального правового регулирования. В этом принципиальная особенность федеративного устройства. Правовое положение составных частей государства не имеет четкого закрепления, оно формируется в процессе властной самостоятельной деятельности государственных органов регионов.

- Органы власти субъектов Российской Федерации обладают самостоятельностью и полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения.
- В качестве участников нормативно-правовой организации российских регионов на уровне субъектов Российской Федерации выступают **представительные** (законодательные) органы.
- В правовом статусе законодательных органов Российской Федерации четко определена лишь их правосубъектность, право на осуществление властной деятельности.
- [Статья 5 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" устанавливает, что законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:](#)

1. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- а) принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;
- б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;
- б.2) заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- в) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

- Таким образом, законодательство предусматривает лишь юридические формы деятельности представительных органов субъектов Российской Федерации, закрепляет "право на власть", возможность применения властных полномочий, но сами властные полномочия достаточно трудно установить, так как не определена их подведомственность.
- Кроме законодательных органов в качестве носителей правотворческой компетенции регионов выступают и **органы исполнительной власти**, а также **высшие должностные лица субъектов Российской Федерации**.
- Исполнительная власть субъектов Российской Федерации как участник государственного строительства должна обладать возможностью самостоятельного формирования своего правового положения (разумеется, в рамках, установленных законом). Наличие возможности выбора наиболее целесообразных форм и методов деятельности - качественная характеристика любого уровня исполнительной власти.
- Такая возможность отчасти предусмотрена законодательством. Органы исполнительной власти могут осуществлять правовое регулирование посредством принятия нормативных подзаконных актов.
- При этом только исполнительная власть субъектов Российской Федерации обладает исключительным правом принимать подзаконные акты во исполнение федеральных законов "совместного" характера.
- Кроме того, данные органы могут совершать иные властные действия, т.е. самостоятельно определять характер государственного управления в регионе. Однако возможность осуществления самостоятельной политики органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ограничена из-за неясности в вопросах их подведомственности, о которых уже говорилось.
- К тому же сама система органов государственной власти субъектов Российской Федерации должна в соответствии с Конституцией РФ устанавливаться согласно общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенным федеральным законом. Все это создает трудности для установления пределов и границ исполнительно-распорядительной деятельности регионов России. Федеральный законодатель пытается следующим образом очертить круг полномочий исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации

- 2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:
- а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;
- а.1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры;
- защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;
- б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- д) управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат [Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции \(уставу\), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд](#);
- е.1) осуществляет возложенные на него полномочия, установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствии с [пунктом 7.1 статьи 26.3 настоящего Федерального закона](#);
- з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными [законами, конституцией \(уставом\) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации](#).

Таким образом, в установлении правотворческой компетенции органов власти субъектов Российской Федерации принимают участие не только сами носители этой компетенции (региональные органы), но и федеральные органы власти (Федеральное Собрание РФ, Президент России, Правительство России).

Федеральные органы участвуют в данном процессе, прежде всего, посредством принятия нормативных правовых актов по вопросам совместного ведения и заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Свобода усмотрения органов власти субъектов Российской Федерации в установлении собственной правотворческой компетенции несколько ограничена, что обусловлено рядом причин:

- - собственные предметы ведения субъектов Российской Федерации не определены, и естественно, что правотворческая компетенция их органов власти устанавливается по "остаточному" принципу;
- - при распределении полномочий по правовому регулированию предметов совместного ведения приоритет отдается федеральному законодательному органу, так как [Конституция РФ закрепляет федеральный закон как высший нормативный правовой акт при правовом регулировании отношений "совместного" ведения;](#)
- - федеральная исполнительная власть достаточно часто осуществляет подзаконное регулирование вопросов "совместного ведения" уже после принятия федеральных законов по данной проблеме, чем вторгается в правотворческую компетенцию органов власти субъектов Федерации;
- - договорной способ разграничения предметов ведения и полномочий на сегодняшний день практически не используется, что не позволяет региональным органам власти активно участвовать в формировании правового положения субъектов Российской Федерации.

- Способы установления полномочий органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества

Способ установления региональных правотворческих полномочий - определенный порядок закрепления юридической силы нормативных предписаний, принимаемых органами власти субъектов Российской Федерации.

- Имеется в виду, прежде всего, установление юридической силы предписаний, содержащихся в нормативных правовых актах, поскольку определение юридической силы нормативного правового акта требует уяснения полномочий органа власти, принимающего этот акт.
- Следует согласиться с Ю.А. Тихомировым в том, что **юридическая сила правовых актов есть обязательное требование соответствия актов нижестоящих органов государства актам вышестоящих органов, актов одного вида актам другого вида.**
- Иными словами, с помощью понятия "юридическая сила акта" можно установить его соотносимость и соподчиненность с другими актами, выразить те системные связи и зависимости, которые присущи законодательству в целом и его отраслям, правовой системе.
- Юридическая сила нормативного правового акта отражает иерархическую соподчиненность государственных органов, занимающих различное место в государственной системе.
- Примечательно, что в государстве с федеративным устройством нет прямой зависимости между уровнем власти государственного органа и юридической силой принимаемого им акта. При разграничении предметов ведения и полномочий может сложиться ситуация, когда нормативный правовой акт органа власти субъекта Федерации в регулировании той или иной сферы общественных отношений будет обладать высшей юридической силой.

- Действующее законодательство предусматривает несколько способов установления компетенции органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества.
- Во-первых, **конституционный способ установления правотворческой компетенции региональных органов**. Он выражается в том, что правотворческая компетенция органов власти субъектов Федерации формируется в результате буквального толкования текста Основного Закона и непосредственного применения его норм. Все существующие в мире конституции затрагивают вопросы государственного устройства, в том числе и федеративного, но далеко не все придают этому регулированию абсолютно определенную форму, которая максимально ограничивает возможности усмотрения центральной власти по вопросам региональной политики.
- Использование конституционного способа напрямую зависит от существующего принципа разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов.
- Так, В.Е. Чиркин обоснованно считает, что в современных условиях применяется пять основных способов разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов:
 1. В Конституции перечисляются исключительные полномочия Федерации (ее предметы ведения), все остальное находится в ведении ее субъектов.
 2. Устанавливается исключительная компетенция (предметы ведения) субъектов Федерации, в регулирование которой федеральные органы не вправе вмешиваться.
 3. Конституция закрепляет две сферы полномочий: Федерации и ее субъектов. Порой в конституциях дается перечень вопросов, относящихся к обеим сферам, но иногда отчетливо перечислены только федеральные полномочия. Поэтому при использовании данного способа в конституциях обычно содержится оговорка, согласно которой неназванные полномочия могут быть отнесены к ведению либо Федерации, либо ее субъектов.
 4. Указываются три сферы предметов ведения: исключительная компетенция (предметы ведения) Федерации; исключительная компетенция субъектов (дается перечень их полномочий, а не общая фраза об остаточных полномочиях); перечисляются пункты предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов.
 5. Предписываются две сферы предметов ведения: исключительные полномочия Федерации и совместные полномочия Федерации и ее субъектов. Такой же порядок предусмотрен ст. ст. 71 и 72 Конституции РФ

- Во-вторых, **административный способ**. Он упоминается в литературе в качестве способа разделения полномочий по правовому регулированию между федеральными и региональными властями
- Административный способ заключается в том, что при неопределенности полномочий федеральной власти и органов власти субъектов Федерации по вопросам совместного ведения приоритет в распределении данных полномочий принадлежит федеральному центру, который может принимать по вопросам совместного ведения федеральные законы.
- Это закреплено в [ч. 2 ст. 76 Конституции РФ: "По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации". Следовательно, именно федеральная власть "сверху вниз" устанавливает пределы правового регулирования органов власти субъектов Федерации.](#)
- [Правовое положение субъектов регулирования федеративного строительства в данном случае зависит от ничем не ограниченного усмотрения федерального центра, поэтому такой способ определения субъектов целесообразно называть административным.](#)
- Современная практика в основном востребует именно административный способ закрепления правотворческой компетенции участников федеративного процесса по вопросам совместного ведения

- В-третьих, **договорной способ**. Он также упоминается в литературе как способ разграничения полномочий по правовому регулированию. Конституция РФ, осуществляя общедозволительное правовое регулирование федеративных отношений, закрепляет правовые возможности дальнейшего разграничения компетенции между федеральным центром и регионами договорным способом

- Договорной способ заключается в возможности установления компетенции органов власти субъектов Федерации посредством договора. [Часть 3 ст. 11 Конституции РФ предусматривает такую возможность: "Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий".](#) [Статья 26.7 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](#) устанавливает, что заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в том случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное разграничение полномочий, чем установлено федеральными законами.
- В договоре о разграничении полномочий содержится перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.
- Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).
- Договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона и может быть изменен.
- Его действие может быть приостановлено только путем внесения в него изменений и дополнений в порядке, установленном Федеральным [законом "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](#), для заключения и вступления в силу договоров о разграничении полномочий.

- Важной составной частью договорного процесса формирования правотворческой компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выступает возможность заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче полномочий.
- Статья 26.8 указанного Федерального закона предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий. Соглашение заключается в том случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.
- В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе и порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.
- Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

- В-четвертых, **судебный способ**. Судебный способ установления правотворческой компетенции региональных властей связан прежде всего с деятельностью Конституционного Суда РФ.
- В качестве примера можно привести [Постановление от 9 июля 2002 г. N 12-П по делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 18 и ст. 30.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](#), в котором фактически были закреплены полномочия органов законодательной власти субъектов Российской Федерации в установлении числа, сроков и способов исчисления сроков замещения одним и тем же лицом должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Целесообразно согласиться с мнением, высказанным Н.В. Витруком, о сформулированных Конституционным Судом РФ правовых позициях о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере нормотворчества по вопросам, которые [ст. 72 Конституции РФ отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов](#):

- - равноправие субъектов Федерации выражается в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, что диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации. Недопустимо произвольное сужение их правовых возможностей;
- - не противоречит [Конституции РФ издание Президентом РФ указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, в том числе и по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие ограничивается во времени периодом до принятия соответствующих законодательных актов](#);
- - нормотворчество Российской Федерации и ее субъектов в сфере совместного ведения нельзя понимать только как опережающее по времени федеральное нормотворчество. До издания федеральных законов по вопросам совместного ведения субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно регулировать соответствующие отношения, а также вправе и обязаны корректировать свое собственное нормативное регулирование после издания федерального закона и в соответствии с ним (при действии презумпции его конституционности). Допускается и опережающее нормотворчество субъекта Российской Федерации, но с тем, чтобы его закон был приведен в соответствие с изданным позднее федеральным законом (Постановления от [1 февраля 1996 г.](#), [4 апреля 1996 г.](#));
- - субъект Российской Федерации в сфере совместного ведения не вправе урегулировать основные положения, основные институты отрасли законодательства, которые [Конституцией РФ отнесены к сфере совместного ведения, так как это вторжение в сферу полномочий \(компетенцию\) федерального законодателя \(Постановление от 30 ноября 1995 г. "По делу о проверке конституционности ст. ст. 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы от 8 июня 1994 г."\)](#);
- - нормотворчество субъекта Российской Федерации в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов не должно ограничивать права и свободы человека и гражданина (Постановления от [4 апреля 1996 г.](#), [24 июня 1997 г. по делу о проверке конституционности положений ст. ст. 74 \(ч. 1\) и 90 Конституции Республики Хакасия](#));
- - в сфере организации выборов в органы государственной власти предусматривается возможность федерального и регионального регулирования избирательных отношений, определения субъектом Федерации на базе общих принципов собственной избирательной системы, самостоятельно назначать выборы и устанавливать дату их проведения

- многообразии, наличие выбора средств установления правотворческой компетенции органов субъектов Федерации гарантируют возможность проведения гибкой федеративной политики, делают доступным для использования тот способ, который в наибольшей мере отвечает требованиям текущего момента, социально-экономической и политической конъюнктуре.
- Так, на определенном этапе федеративного строительства в установлении региональной правотворческой компетенции использовался метод прямого действия норм Конституции РФ, т. е. конституционный способ, что выразилось в опережающем правовом регулировании на уровне власти субъектов Федерации. Это было обусловлено отсутствием ряда федеральных законов и одновременно потребностью в решении региональными властями ряда социальных проблем. Такое положение дало возможность властям субъектов Федерации, опираясь на буквальное и непосредственное толкование ст. ст. 71, 72, 73 Конституции РФ, самим определять собственную правотворческую компетенцию по ряду важнейших вопросов социальной жизни.
- Именно на этом первичном этапе строительства федерализма серьезное значение отводится судебному способу формирования правотворческой компетенции органов субъектов Федерации, а Конституционный Суд РФ, толкуя положения Конституции РФ, определяет пределы регионального правотворчества.

- Вопрос 3

- Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования реализуются в различных видах государственной деятельности.
- Одним из важнейших направлений в этой области выступает **законодательная деятельность субъектов Российской Федерации**. Данная деятельность, ее характер, признаки отражают роль и значение такого государственного публичного образования, как субъект Федерации, в организации жизни региона путем принятия нормативных правовых актов. Итогом законодательной деятельности является принятие **закона**.
- Обычно мы рассматриваем закон как важнейшую и приоритетную форму права. Он выступает одним из способов внешнего выражения правовых норм.
- **«Закон - это принятый в особом порядке акт законодательного органа, обладающий высшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений»**

- Закон - одна из важнейших форм нормативно-правовой организации общества. Закон есть основной правовой акт, издаваемый законодательным (представительным) органом или принимаемый путем народного голосования для регулирования важнейших общественных отношений.
- Как основная форма нормативного оформления общественных отношений закон обладает рядом **признаков**, характеризующих качество и уровень нормативно-правовой организации того публично-правового образования, которое прибегает к данному средству.

- **1. Законы субъектов Федерации направлены на выражение интересов прежде всего этнических групп либо компактно проживающих групп населения.**
- **2. Верховенство закона субъекта Российской Федерации в пределах ограниченной нормотворческой компетенции представительных органов субъектов Российской Федерации.**
- **3. Закон субъектов Российской Федерации выступает первичным актом правового регулирования.**
- **4. Законы субъектов Российской Федерации являются составной частью законодательной системы Российской Федерации.**

-
- Право на собственное законотворчество субъектов РФ закреплено в [статье 5](#) Конституции РФ.
- За 25 лет (начиная с 1994 года) законодательными органами субъектов РФ было принято более 158 тысяч законов. Самое большое количество законов (3493) приняла Томская область, а меньше всего законов (486) приняла Чеченская Республика.

- наличие двухуровневой системы законодательства не исключает противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.
- К типичным противоречиям правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству относится принятие органами государственной власти субъектов РФ правовых актов, нарушающих принципы организации государственной власти на региональном уровне

Признаками противоречия правового акта субъекта РФ являются:

- отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с [Конституцией](#) РФ и федеральными законами необходимы для издания правового акта;
- принятие правового акта во исполнение отмененного (утратившего силу) акта федерального законодательства;
- неправильный выбор федерального закона, являющегося основанием для принятия правового акта;
- принятие правового акта органом, должностным лицом, в компетенцию которого это не входит, либо с превышением полномочий, предоставленных данному органу, должностному лицу;
- нарушение порядка принятия (обнародования) правового акта;
- запрещение действий граждан и организаций, государственных органов, разрешенных или предписываемых федеральным законом;
- разрешение или допущение действий граждан и организаций, государственных органов, запрещенных федеральным законом;
- изменение установленных федеральным законом оснований, условий, последовательности или порядка действий участников правоотношений;
- иные признаки

Состояние современного этапа предопределяет и базовые черты, присущие деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ по принятию законов:

- в субъектах РФ создано многоотраслевое региональное законодательство (конституционное, административное, бюджетное, налоговое, муниципальное, экологическое);
- преобладающее число законов субъектов РФ принимается в сфере совместного ведения;
- обозначилась тенденция к кодификации законодательства субъектов: 26 субъектов РФ имеют свои кодексы различного профиля, принятые в сферах совместного ведения;
- в некоторых отношениях региональный законодатель опережает федерального законодателя. Так, в субъектах приняты отдельные законы о законодательных органах государственной власти субъектов РФ, в то время как на федеральном уровне нет закона о Федеральном Собрании. Кроме того, более чем в 30 субъектах действуют законы о нормативных правовых актах субъектов РФ, которые способствуют повышению уровня регионального правотворчества и правоприменения, в то время как аналогичный федеральный закон до сих пор существует только в виде проекта.

Основы правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определены в

- Конституции Российской Федерации,
- Федеральном законе от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации",
- В учредительном акте субъекта Российской Федерации
- В законодательстве субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет две важные функции:

- - принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;
- - осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

- **Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации, избираемым населением соответствующего субъекта Российской Федерации.**
- Можно ли назвать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ парламентом?
- Представляется, что для этого имеются достаточные основания, с учетом того, что многие конституции (уставы) субъектов РФ характеризуют свои законодательные органы как парламенты, а то и называют его именно парламентом (Кабардино-Балкарская Республика) или дают двойное название (Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики)

- Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, вопросы организации его деятельности устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.
- При этом наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти

- Региональные конституции и уставы закрепляют название высшего представительного органа власти. Это:
- - **Законодательное Собрание** (Карелии; краев - Алтайского, Камчатского, Краснодарского, Красноярского, Пермского; областей - Амурской, Владимирской, Вологодской, Иркутской, Калужской, Кемеровской, Ленинградской, Нижегородской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Ростовской, Свердловской, Тверской, Ульяновской, Челябинской, Еврейской автономной области, г. Санкт-Петербурга, Ямало-Ненецкого автономного округа);
- - **Народное Собрание** Дагестана, Карачаево-Черкесии, Ингушетии;
- - **Государственное Собрание** Башкортостана, Марий Эл, Мордовии;
- - **Государственное Собрание** - Эл Курултай Алтая, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия);
- - **Государственный Совет** Татарстана, Удмуртии, Коми, Чувашии, Государственный Совет - Хасэ Адыгеи;
- - **Народный Хурал** Бурятии, Калмыкии;
- - **Великий Хурал** Тывы;
- - **Парламент** Северной Осетии-Алании, Кабардино-Балкарии, Чеченской Республики;
- - **Верховный Совет** Хакасии;
- - **Дума** - Приморского края, Хабаровская краевая; Белгородская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Магаданская, Московская городская, Московской области, Мурманская, Новгородская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тульская, Тюменская областные; Московская городская, Самарская губернская; Ханты-Мансийского - Югры и Чукотского автономных округов;
- - **Государственная Дума** Ставропольского края; Астраханской, Томской и Ярославской областей;
- - **Совет народных депутатов** Орловской области;
- - **Совет депутатов** Новосибирской области;
- - **Собрание депутатов** Архангельской, Липецкой, Псковской областей, Ненецкого

- Представляется, что, хотя во взаимоотношениях федерального и региональных парламентов отсутствует соподчиненность и подконтрольность (Федеральное Собрание России не вправе отменять законы и другие акты региональных парламентов, заслушивать их отчеты), они составляют единую систему.
- Единство системы органов законодательной власти Федерации и субъектов получает выражение в осуществлении ими властных полномочий от имени народа; легитимном порядке формирования - на основе единых принципов избирательной системы; тесном взаимодействии избирателей с депутатами; единых правилах законодательной процедуры; реализации региональной законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания России; участии в федеральном законодательном процессе в рамках Совета законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; наличии предметов совместного ведения Федерации и регионов; одобрении поправок к федеральной [Конституции](#).

- Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (далее - установленное число депутатов) и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.
- Установленное число депутатов должно составлять:
- а) не менее 15 и не более 50 депутатов - при численности избирателей менее 500 тысяч человек;
- б) не менее 25 и не более 70 депутатов - при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;
- в) не менее 35 и не более 90 депутатов - при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;
- г) не менее 45 и не более 110 депутатов - при численности избирателей свыше 2 миллионов человек

Принципы избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

- 1. Депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.
- 2. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным правом.
- 3. Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
- 4. Статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

- Не менее 25 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации - не менее 25 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.
- Данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

- Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее, если не оговорено особо, - депутаты) одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет.
- В среднем такие сроки установлены в регионах от 4 (Верховный Хурал Тывы) до 5 лет (Адыгея, Бурятия, Красноярский край и др.).

- Порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливаются законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

- Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

- По структуре региональные парламенты субъектов РФ в большинстве своем однопалатные.
- Некоторые субъекты РФ имеют двухпалатные парламенты (Государственный совет Адыгеи, Великий Хурал Тывы).
- Вместе с тем в последние годы наметилась тенденция возврата от двухпалатной к однопалатной структуре законодательного органа региона (Карелия, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Чечня, Свердловская область).

- Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.
- Правомочность заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации.
- При этом заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.
- Правомочное заседание (далее - заседание) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в три месяца.

- Важнейшим полномочием и главным предназначением представительного органа является законотворчество.
- Парламент субъекта самостоятелен в реализации своих полномочий, никто не может вмешиваться в его правотворческую деятельность.
- Однако законодательная компетенция представительного органа не абсолютна, так как возможно принятие законов и на референдуме, а по ряду вопросов имеются процедурные ограничения (например, при рассмотрении финансовых законопроектов необходимо наличие инициативы или заключения главы региона).

- Статья 7. Порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов
- 1. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.
- 2. Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным [законом](#).
- 3. Постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным [законом](#).
- 4. Проект закона субъекта Российской Федерации рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.
- 5. Если в случае, предусмотренном пунктом 5 [статьи 5 настоящего Федерального закона, в соответствии с конституцией \(уставом\) субъекта Российской Федерации требуется одобрение принятого закона субъекта Российской Федерации другой палатой, такой закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины от установленного числа членов этой палаты](#).
- В случае отклонения принятого закона палатой, к полномочиям которой относится одобрение законов субъекта Российской Федерации, отклоненный закон субъекта Российской Федерации считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов палаты, принявшей закон.

- Региональные конституции и уставы четко определяют круг субъектов законодательной инициативы (Конституции Адыгеи (ст. 71), Алтая (ст. 88), Башкортостана (ст. 76), Дагестана (ст. 69), Ингушетии (ст. 81), Кабардино-Балкарии (ст. 106), Чеченской Республики (ст. 88), Чувашии (ст. 35) и др.; Уставы Камчатского края (ст. 16), Ивановской области (ст. 66) и др.). В их числе:
 - 1) высшее должностное лицо субъекта Федерации (президенты республик, губернаторы краев и областей, мэры городов федерального значения и автономных образований). При этом проекты законов, внесенные высшим должностным лицом, рассматриваются в первоочередном порядке (ст. 85 Конституции Чувашской Республики);
 - 2) правительство;
 - 3) депутаты, группы депутатов или депутатские фракции законодательных (представительных) органов государственной власти региона;
 - 4) члены Совета Федерации Федерального Собрания России - представители от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Федерации;
 - 5) представительные органы местного самоуправления;
 - 6) по-разному в субъектах Федерации решается вопрос о наделении правом законодательной инициативы судебных и прокурорских органов региона. Так, в Карелии, Марий Эл, Мордовии, Камчатском крае, Иркутской области прокурор наделен правом законодательной инициативы, в Коми - нет.

- В ряде субъектов Федерации право законодательной инициативы предоставлено также:
- - центральной избирательной комиссии региона по вопросам организации выборов и референдумов (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия; Брянская, Иркутская области и др.);
- - региональному Уполномоченному по правам человека (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия; Брянская, Иркутская области);
- - региональным отделениям федеральных общественных объединений и региональным общественным объединениям (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия; Удмуртия, Брянская область и др.). Уставом Иркутской области право законодательной инициативы предоставлено региональным отделениям политических партий, имеющим фракции в Государственной Думе Федерального Собрания России и региональном парламенте (п. "б" ст. 53).

- В Республике Коми правом законодательной инициативы пользуется общественное движение "Коми войтыр", в Мордовии - Съезд Мордовского народа, в Камчатском крае - Камчатская краевая ассоциация коренных малочисленных народов Севера (ч. 1 ст. 16 Устава); в Белгородской областной Думе - общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения (ч. 1 ст. 30 Устава).
- региональные отделения федерации профсоюзов и отраслевых профсоюзов Брянской области
- В ряде субъектов Федерации **предусмотрена народная правотворческая инициатива**. Таким правом в Хакасии наделены проживающие в республике граждане при наличии не менее 5% подписей от общего числа жителей, обладающим активным избирательным правом; в Тыве - не менее одной тысячи человек; в Удмуртии и Брянской области - не менее 10 тыс. человек; в Красноярском крае - не менее 5 тыс. человек, проживающих на территории края;
- Процедура реализации законодательной инициативы граждан урегулирована основными законами субъектов Федерации - Конституциями Алтая (ст. 88), Ингушетии (ст. 81); Уставами Забайкальского края (ч. 1 ст. 40), Владимирской (ст. 17), Ивановской (ч. 1 ст. 66), Ульяновской (ч. 1 ст. 15) областей и др. и специальными региональными законами (например, Законы Смоленской области от 30 мая 2007 г. N 44-З "О порядке осуществления законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Смоленской области"; Тамбовской области от 4 июля 2007 г. N 224-З "О законодательной инициативе граждан в Тамбовской областной Думе" (в ред. от 1 июня 2009 г.); Томской области от 12 февраля 2007 г. N 69-ОЗ "О гражданской законодательной инициативе в Томской области" и др.)

- Статья 8. Порядок обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации
- 1. Законы субъекта Российской Федерации, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, направляются указанным органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.
- 2. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обязано (обязан) обнародовать конституцию (устав), закон субъекта Российской Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона. Порядок обнародования конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. В случае отклонения закона субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) отклоненный закон возвращается в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

- 3. В случае отклонения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) закона субъекта Российской Федерации указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.
- 4. Закон субъекта Российской Федерации, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.
- 5. Конституция (устав) и закон субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.
- 6. Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституция (устав) и законы субъекта Российской Федерации подлежат государственной защите на территории субъекта Российской Федерации.

Федеральный законодатель распределяет полномочия, по которым региональный парламент принимает законы и постановления.

- **Законом** субъекта Российской Федерации:
- 1) утверждается бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, представленные руководителем высшего исполнительного органа субъекта РФ;
- 2) устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, в пределах полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ определяется порядок деятельности органов местного самоуправления;
- 3) утверждаются программы социально-экономического развития субъекта РФ, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- 4) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;
- 5) устанавливается порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ, утверждаются отчеты о расходовании средств этих фондов;

- 6) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;
- 7) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта РФ;
- 8) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ;
- 9) устанавливается порядок проведения выборов в законодательный орган РФ, а также выборов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- 10) устанавливаются административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;
- 11) утверждается схема управления субъектом РФ, определяется структура высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;
- 12) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с [Конституцией](#) РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ.

- **Постановлением парламента субъекта Российской Федерации:**
- 1) принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;
- 2) назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта Российской Федерации, а также оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен [Конституцией](#) РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ;
- 3) назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, а также дата выборов высшего должностного лица субъекта РФ;
- 4) назначается референдум субъекта РФ в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ;
- 5) оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта, а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;
- 6) утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ;
- 7) назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ;
- 8) оформляются иные решения.

споры, связанные с разграничением законотворческой компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

- К одной группе относятся проблемы, связанные с несоответствием законодательных актов регионов федеральному законодательству.
- Эти вопросы стали предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ и привлекли внимание всего общества. Наиболее яркими эпизодами разрешения такого рода коллизий стала проверка конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г. и ряда законодательных актов Республики Татарстан (о референдуме, относительно ее государственного статуса, принятых в 1991 г.), проверка конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального [закона "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](#) и многие другие.
- [Решения по данным делам зафиксировали факт выхода региональных властей за рамки собственной компетенции и вторжения в сферу ведения Российской Федерации.](#)

- Ко второй группе проблем относится проблема необоснованной "интервенции" федерального законодательства в компетенцию субъектов Федерации, которая, к сожалению, не получила должного отражения в практике судебных органов. Выявление подобного факта осложнено тем обстоятельством, что ст. 73 Конституции РФ не содержит перечня предметов ведения региональных властей, и их компетенция носит остаточный характер. Такое положение стимулирует развитие чувства вседозволенности у федеральных органов власти по отношению к регионам России.

- в силу разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами следует признать, что представительные органы власти субъектов Федерации наделены ограниченной нормотворческой компетенцией.
- Их полномочия по правовому регулированию распространяются не на все общественные отношения, а только на те, которые признаются в качестве предметов ведения субъектов Российской Федерации.
- Вместе с тем принимаемые в пределах данной ограниченной компетенции законы субъектов Федерации обладают высшей юридической силой.

- в Определении по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан содержится ответ на этот вопрос.
- Из Постановления Конституционного Определении по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан содержится ответ на этот вопрос.
- Из Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. и данного Определения следует, что выводом о несоответствии Конституции РФ положений, закрепляющих и конкретизирующих принцип суверенитета республик, не затрагивается принадлежность республике всей полноты государственной власти, которой она в силу ст. 5 (ч. 3), ст. 73 и ст. 76 (ч. 4) Конституции РФ обладает вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.
- Равным образом не затрагивается и высшая юридическая сила конституции республики по вопросам, которые в силу ст. 73 Конституции РФ относятся к ее ведению как субъекта Российской Федерации.
- При этом по смыслу статей 3, 4, 5, 11, 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ признание высшей юридической силы конституции республики по вопросам ее ведения как субъекта Российской Федерации не означает, что республика тем самым признается суверенным государством, поскольку и то и другое проистекает не из суверенного волеизъявления республики, выраженного в ее конституции либо договоре, а из Конституции Российской Федерации как высшего нормативно-правового акта суверенной власти всего многонационального народа России
- Из данного Определения следует, что выводом о несоответствии Конституции РФ положений, закрепляющих и конкретизирующих принцип суверенитета республик, не затрагивается принадлежность республике всей полноты государственной власти, которой она в силу ст. 5 (ч. 3), ст. 73 и ст. 76 (ч. 4) Конституции РФ обладает вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Равным образом не затрагивается и высшая юридическая сила конституции республики по вопросам, которые в силу ст. 73 Конституции РФ относятся к ее ведению как субъекта Российской Федерации.
- При этом по смыслу статей 3, 4, 5, 11, 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ признание высшей юридической силы конституции республики по вопросам ее ведения как субъекта Российской Федерации не означает, что республика тем самым признается суверенным государством, поскольку и то и другое проистекает не из суверенного волеизъявления республики, выраженного в ее конституции либо договоре, а из Конституции Российской Федерации как высшего нормативно-правового акта суверенной власти всего многонационального народа России

- Признание высшей юридической силы законов регионов по вопросам их ведения в разной форме нашло отражение в региональном законодательстве.
- Так, закон Краснодарского края "О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края" определяет закон края как правовой акт общенормативного характера, принятый в соответствии с установленной процедурой и обладающий высшей юридической силой в системе нормативных правовых актов края.

- Порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов
- 1. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.
- 2. Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным [законом](#).
- 3. Постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным [законом](#).
- 4. Проект закона субъекта Российской Федерации рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.
- 5. Если в случае, предусмотренном пунктом 5 [статьи 5 настоящего Федерального закона, в соответствии с конституцией \(уставом\) субъекта Российской Федерации требуется одобрение принятого закона субъекта Российской Федерации другой палатой, такой закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины от установленного числа членов этой палаты](#).
- В случае отклонения принятого закона палатой, к полномочиям которой относится одобрение законов субъекта Российской Федерации, отклоненный закон субъекта Российской Федерации считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов палаты, принявшей закон.

- 1. Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае:
 - а) принятия указанным органом решения о самороспуске, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации;
 - б) роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по основаниям, предусмотренным [пунктами 2 и 2.1 настоящей статьи](#);
 - в) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
 - г) роспуска указанного органа в порядке и по основаниям, которые предусмотрены [пунктом 4 настоящей статьи](#).

- Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (устава) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.
- 2.1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание.
- Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий вновь избранного в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что указанный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание.

- В случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации.
- Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения **суда, Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.**

- Конституционный Суд РФ в Постановлении от 4 апреля 2002 (В СВЯЗИ С ЗАПРОСАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОБРАНИЯ (ИЛ ТУМЭН) РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) И СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА - ХАСЭ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ
- года признал конституционной возможность вмешательства Федерации в дела субъектов при наступлении неблагоприятных последствий, указанных в Законе,
- а предупреждение парламенту региона назвал "профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов Российской Федерации к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта РФ в процедуре применения федерального воздействия"

- Вопрос 4

- Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования реализуются в ходе исполнительно-распорядительной деятельности их органов исполнительной власти.
- Нормативно-правовое регулирование, осуществляемое органами исполнительной власти субъектов Федерации, - важнейшее направление реализации полномочий субъектов Российской Федерации.
- Акты исполнительной власти составляют значительный объем в структуре регионального законодательства.
- Данный вид нормативно-правового материала характеризуется определенными признаками, отражающими место и роль исполнительной власти регионов в обеспечении правового воздействия на общественные отношения.

- В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.
- В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. в Федерализме и правотворчество.
- Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Правотворческие полномочия главы субъекта

- Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) ст. 7:
- б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

- Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта Российской Федерации, а также исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

- Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
- 2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации.

- 1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.
- 2. Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации.
- 3. Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

- **Пределы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.**
- Нормотворческая деятельность исполнительной власти субъектов Федерации - деятельность на основе и во исполнение законов. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты на основе законов двух видов: законов субъектов Федерации и федеральных законов, принятых по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

- Пределы подзаконного правового регулирования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться тремя способами.
- Во-первых, в самих законодательных актах устанавливаются пределы подзаконного правового регулирования. Определяются те сферы общественных отношений, которые могут быть урегулированы только законом. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в [ст. 5 "Основные полномочия законодательного \(представительного\) органа государственной власти субъекта Российской Федерации"](#) перечисляет те общественные отношения, которые могут быть урегулированы только законом субъекта Российской Федерации. Следовательно, данные отношения не могут быть предметом нормативных актов исполнительной власти субъектов Федерации.
- Во-вторых, в самих законах могут содержаться нормы, предписывающие исполнительной власти регионов принять те или иные акты и осуществить процесс правового регулирования. Так, [ст. 12 Федерального закона "О государственной гражданской службе"](#) закрепляет положение, согласно которому квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций.
- При этом возможна альтернативная отсылка либо к законодательному, либо к подзаконному регулированию. [Статья 10 вышеуказанного Закона устанавливает, что реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом этого субъекта.](#)

- В-третьих, орган исполнительной власти осуществляет правовое регулирование по собственному усмотрению, но с обязательным условием, что такое регулирование не должно противоречить тому закону, на основе которого оно проводится.
- При этом подзаконное правовое регулирование может быть первичным в том случае, если отсутствует закон субъекта Федерации либо федеральный закон.
- Акты органов исполнительной власти субъектов Федерации после принятия законов, регулирующих предмет данных актов, должны быть приведены в соответствие с указанными законами.

Анализ регионального законодательства показывает, что субъекты Российской Федерации в нормативно-правовых актах иногда упоминают о существовании системы органов исполнительной власти субъектов РФ. Но, как правило, единого акта, который бы определял состав элементов этой системы, за редким исключением, нет

- . Поэтому достаточно трудно определить общий подход к предоставлению полномочий исполнительной власти на осуществление правового регулирования, используемый в регионах России.
- Представляется, что приоритетную роль в осуществлении подзаконного правового регулирования в субъектах Федерации играют их высшие должностные лица и высшие исполнительные органы. Э
- то логично, так как перечисленные институты публичной власти выступают органами общей компетенции в системе исполнительной власти и в силу этого несут основное бремя обязанности проведения правового регулирования.
- Кроме того, не исключается и некоторая аналогия со структурой федеральных органов исполнительной власти, где основные обязанности по правовому регулированию, помимо органов общей компетенции, несут министерства. Такие органы субъектов Федерации, как министерства, департаменты, главные управления, тоже уполномочены на подзаконное правовое регулирование.
- Представляется, что органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции (комиссии и инспекции), выступают только в качестве правоприменительных органов и не должны осуществлять правового регулирования в контролируемой сфере общественных отношений.

- Вопрос 3

- Компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также референдумов субъектов Российской Федерации, местных референдумов устанавливаются Федеральным [законом](#) "Об основных гарантиях", конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований

- Согласно части 1 статьи 4 и пункту 15 статьи 17 Закона Забайкальского края "Об избирательной комиссии Забайкальского края" избирательная комиссия Забайкальского края является государственным органом Забайкальского края и наделена правом на издание в пределах своей компетенции инструкций, обязательных для нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, кандидатов, но только при проведении муниципальных выборов и местных референдумов.

- [пункт 13 статьи 20](#) Федерального закона "Об основных гарантиях", в соответствии с которым решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума.
- Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.
- Как видим, данная норма позволяет избирательным комиссиям субъектов принимать акты, содержащие обязательные правила поведения, но при этом обходиться без их обязательной государственной регистрации. На основании изложенного можно сделать следующий вывод: избирательные комиссии субъектов Российской Федерации уполномочены на принятие нормативного акта в пределах своей компетенции, который можно считать нормативным правовым актом, но в особом порядке.

- Дополнительное подтверждение этому можно найти в недавно принятом Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, в [части 2 статьи 213](#) которого закреплено следующее: "В период избирательной кампании, кампании референдума административные дела об **оспаривании нормативных правовых актов**, принятых избирательными комиссиями, либо нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данными избирательной кампанией, кампанией референдума, рассматриваются судом в срок, установленный [частью 1 статьи 241](#) настоящего Кодекса".

- Вместе с тем имеется практика Верховного Суда Российской Федерации, свидетельствующая о существовании иного подхода к обозначенной проблеме. 19 сентября 2014 года состоялось решение Забайкальского краевого суда, которым было признано, что Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении муниципальных выборов в Забайкальском крае, утвержденная постановлением избирательной комиссии Забайкальского края, обладает признаками нормативного правового акта, поскольку содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц (кандидатов, избирательных объединений, избирательных комиссий и других лиц), рассчитанные на неоднократное применение (подлежит применению при проведении любых муниципальных выборов на территории Забайкальского края), направленные на урегулирование общественных отношений, связанных с назначением, подготовкой и проведением муниципальных выборов на территории Забайкальского края.

- В законах субъектов Федерации о нормативных правовых актах избирательные комиссии не указаны в качестве правотворческих органов (Краснодарский край, Нижегородская область, Новосибирская область и др.).
- При этом, например, в Законе Краснодарского края "Об избирательной комиссии Краснодарского края" к числу полномочий избирательной комиссии Краснодарского края напрямую отнесено издание **инструкций и иных нормативных правовых актов**.

- Вопрос 4

- В российской юридической науке до сих пор не выработана общая теория относительно правовой природы итоговых решений органов конституционной юстиции.

- преобладающей является позиция о нормативном характере итоговых решений органов конституционного правосудия.

- существует мнение, согласно которому итоговые решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ - это особый вид источников права, носящий нормативно-интерпретационный характер

мы не можем категорично отрицать, что итоговые решения органов конституционного контроля все же обладают признаками нормативного правового акта.

- В частности, когда идет речь о признании закона или иного нормативного правового акта неконституционным, конституционный (уставный) суд субъекта РФ, не выходя за рамки своей компетенции, вправе требовать от правоприменителей неподчинения нормативному правовому акту как противоречащему конституции (уставу) субъекта РФ.
- Такое решение суда обязательно для всех и рассчитано на неоднократное применение.
- Тем не менее, итоговое решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ не может считаться классическим нормативным правовым актом и источником права: судебная власть не должна подменять собой законодательную власть в целях обеспечения принципа сдержек и противовесов

- по своей природе итоговые решения органов конституционного правосудия субъектов РФ по жалобам граждан на нарушение основных прав и свобод являются особыми правоприменительными актами, сочетающими в себе признаки нормативного правового акта и юридического прецедента.
- Конституционные и уставные суды субъектов РФ в своих решениях дают лишь правовую оценку оспариваемого заявителем рассматриваемого акта в части его соответствия или несоответствия конституции (уставу) субъекта РФ, что само по себе не влечет за собой создания новой нормы права.
- В этом случае уместно говорить о наделении органов конституционного правосудия правокорректирующей функцией

Вопрос 5

- К сожалению, нужно констатировать, что при множестве организационных форм взаимодействия между Федерацией и субъектами координация правотворческой деятельности органов государственной власти должным образом не налажена. Не выстроена общегосударственная логика правовой реформы, законопроекты принимаются бессистемно, без элементов прогнозирования и планирования. Представляется необходимым установить последовательность действий в сфере нормотворчества, создать устойчивые механизмы взаимодействия, определить приоритеты законотворчества и процедуры разрешения споров между федеральными и региональными органами государственной власти, возникающих при осуществлении их конституционных полномочий.

- Мировая практика федерализма свидетельствует о тенденции постепенной унификации нормативных правовых актов Федерации и субъектов. В этом плане исключительно важная роль принадлежит модельным актам, разрабатываемым на федеральном уровне, а также рекомендациям по совершенствованию законодательства субъектов Федерации. Однако в отечественную нормотворческую жизнь практика создания модельных (или типовых) актов входит слабо, а это одна из наиболее цивилизованных форм предотвращения несогласованности федеральных и региональных нормативных правовых актов.

- Современный этап развития Российского государства требует нового качества публичной власти. Важнейшим условием эффективной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней власти является согласование усилий. Если применительно к государственному и муниципальному аппарату можно говорить о координации действий, то по отношению к институтам публичной власти и гражданского общества - о взаимодействии.

Согласование интересов Федерации и субъектов осуществляется в процессе:

- 1) разработки федеральных и региональных долгосрочных программ социально-экономического развития и приоритетных законодательных проектов;
- 2) согласования нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях публичной власти;
- 3) предварительной апробации нормативных правовых актов общественным мнением (посредством консультаций с учеными, институтами гражданского общества, экспертной оценки Общественной палатой РФ и региональными общественными палатами);
- 4) контроля за соответствием региональных актов федеральной [Конституции, законам, указам Президента, актам Правительства Российской Федерации.](#)

- Субъекты Федерации имеют реальные возможности воздействовать на федеральное законодательство. Они наделены правом федеральной законодательной инициативы. Осуществление этого права принадлежит региональным парламентам - Конституции Бурятии (п. 3 ст. 65), Дагестана (п. 19 ст. 68), Коми (п. 16 ст. 73), Северной Осетии - Алании (п. 4 ст. 71) и др. Высшие должностные лица субъектов Федерации могут вносить проекты нормативных правовых актов на рассмотрение Президента и Правительства Российской Федерации, инициировать рассмотрение вопросов в Государственном Совете при Президенте Российской Федерации.
- Самостоятельность субъектов Федерации в правотворческой сфере создает, с одной стороны, реальные возможности оперативного решения вопросов регионального значения, а с другой - угрозу правовой инфляции, нагромождения однотипных и противоречивых актов федерального и регионального уровня, снижения авторитета закона.

Формы координационной деятельности в сфере правотворчества многообразны. Для эффективной реализации законодательных приоритетов требуется:

- 1) системный подход к разработке нормативно-правовых актов;
- 2) согласование текущего нормотворческого регулирования с долгосрочными прогнозами;
- 3) применение пакетного принципа формирования нормативных правовых актов;
- 4) координация и взаимодействие в законопроектной работе заинтересованных участников на федеральном и региональном уровнях;
- 5) предварительная общественная экспертиза законопроектов на коррупционность;
- 6) юридический профессионализм разработчиков нормативных правовых актов, владение законодательной техникой.

- Наиболее широкими полномочиями в сфере координации правотворчества обладает Президент Российской Федерации.
- Одной из форм объединения усилий органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти можно рассматривать **ежегодные послания Президента Федеральному Собранию**. Они служат ориентиром для органов государственной власти всех уровней и местного самоуправления.
- Правовое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации возложено на **Государственно-правовое управление** его Администрации

- **Государственно-правовое управление** Президента разрабатывает предложения по совершенствованию правового регулирования; аналитические материалы по вопросам конституционной реформы, законодательной и правоприменительной практики, состояния законодательства в отдельных сферах. На Управление возложена организация и ведение классификатора и банка правовых актов.
- Государственно-правовое управление Президента запрашивает и получает необходимые материалы от любых федеральных и региональных органов государственной власти. Одна из важнейших задач этого Управления - оказание консультативной помощи органам государственной власти субъектов Федерации по правовым вопросам, взаимодействие с ними при подготовке проектов нормативных правовых актов.
- **Экспертное управление Президента Российской Федерации** осуществляет экспертизу проектов нормативных актов Президента по вопросам социально-экономического и политического развития, международных отношений, деятельности политических партий и общественных объединений, средств массовой информации, проектов договоров о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти

- Контроль и проверка исполнения федеральных законов, ежегодных посланий и отдельных поручений Президента федеральными и региональными органами исполнительной власти возложены на **Контрольное управление Президента** .
- Оно организует контрольные проверки; координирует контрольную деятельность полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, осуществляет методическое руководство этой деятельностью; участвует в предупреждении и устранении выявленных нарушений.

- Контрольное управление Президента может создавать комиссии с привлечением работников аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, федеральных и региональных органов исполнительной власти, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов; участвует в совещаниях по вопросам контроля на федеральном и региональном уровнях; вносит в соответствующие органы исполнительной власти предложения о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных нормативных правовых актов, вызывает для дачи объяснений по вышеуказанным основаниям; направляет в органы прокуратуры, МВД, федеральной службы безопасности материалы о выявленных нарушениях.

- Большую роль в реализации координационных полномочий главы государства выполняют консультативные органы при Президенте Российской Федерации - **комиссии и советы**.
- Комиссии и советы занимаются вопросами, затрагивающими совместные интересы Федерации и субъектов.
- Так, например, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества обеспечивает эффективное взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти муниципальных образований, общественных объединений, научных и других организаций в области развития информационного общества в России.
- Совет ежегодно представляет главе государства доклад о развитии информационного общества, проводит экспертизу профильных законопроектов и других нормативных актов.

- Координацию нормотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти осуществляют **полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах**

- Одной из форм координации федерального и регионального правотворчества является **институт индивидуального представительства в центральных органах государственной власти.**
- Речь идет о представителях Президента и Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании
- Конституционном Суде
- а также федеральных округах.

На полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе возложены:

- - организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации региональными органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определенных Президентом Российской Федерации;
- - контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, реализацией федеральных программ в федеральном округе;
- - согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Федерации, находящегося в пределах этого округа;
- - участие в работе органов государственной власти субъектов Федерации, находящихся в пределах федерального округа;
- - координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в федеральном округе;
- - организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов, муниципальными органами власти, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- - разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;
- - организация по поручению Президента Российской Федерации проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти субъектов, находящимися в пределах федерального округа;
- - внесение Президенту Российской Федерации предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов [Конституции, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;](#)
- - обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента;
- - представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении, вносящие соответствующих

- Координацию законотворческой деятельности Федерации и ее субъектов в процессе подготовки нормативных правовых актов выполняют **палаты Федерального Собрания, специально создаваемые парламентские комитеты и комиссии.**
- Важным условием согласования действий субъектов законодательной инициативы становится примерная программа законопроектных работ Государственной Думы, составленная с учетом предложений Президента Российской Федерации, Совета Федерации, федерального Правительства, Общественной палаты Российской Федерации, регионов.
- Так, согласно [Регламенту Совета Федерации от 30 января 2002 г. \(с изм.\) к ведению Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике отнесены вопросы законодательного обеспечения федеративного устройства Российской Федерации, государственной национальной и региональной политики, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов. Другой Комитет Совета Федерации - по конституционному законодательству - организует парламентские слушания по различным аспектам реализации Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и другим предметам своего ведения; готовит заключения по принятым Государственной Думой федеральным конституционным законам, федеральным законам в области государственного устройства, защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного и избирательного права, государственной службы.](#)
- Аналогичные функции в Государственной Думе осуществляют Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитет по делам Федерации и региональной политике.

- На **полномочных представителей Президента** в палатах Федерального Собрания возложено формирование программ законодательных работ, осуществляемых Президентом, согласование и координация подготовки законопроектов для внесения Президентом в Государственную Думу, а также их представление Президенту.
- Полномочный представитель Президента обеспечивает согласование действий участников законодательного процесса. Согласно [Регламенту Государственной Думы он вправе присутствовать на любом открытом и закрытом заседании палаты, открытых и закрытых парламентских слушаниях и получать материалы слушаний.](#)
- Полномочные представители Президента в палатах федерального парламента представляют законопроекты, вносимые Президентом, его позицию; выступают от имени Президента на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, парламентских комитетов и комиссий; дают в необходимых случаях обязательные для исполнения поручения министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти, руководителям государственных учреждений и организаций по вопросам, связанным с представлением законопроектов в палатах Федерального Собрания; создают рабочие группы, а также привлекают ученых и других специалистов для разработки и экспертной оценки законопроектов.

- Весьма широкими полномочиями в координации правотворческой деятельности органов исполнительной власти обладает **Правительство Российской Федерации**.
- Его задача определена Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации" (с изм.) ([ст. 44](#)) и [Регламентом Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260 \(с изм.\)](#).
- [Формы взаимодействия Правительства с Президентом и палатами Федерального Собрания в законодательном процессе, участия в разработке законодательных актов федеральных министерств, агентств и служб, органов исполнительной власти субъектов, порядок планирования этой деятельности определены Указом Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. N 1185 "Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации" \(с изм.\) и Постановлением Правительства от 1 февраля 2000 г. N 94 "О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации" \(с изм.\)](#)

- Полномочный представитель Правительства в палате Федерального Собрания России:
- - согласовывает с парламентскими комитетами и комиссиями планы законопроектных работ, участвует в совместных рабочих группах по подготовке текстов;
- - координирует законопроектные работы с соисполнителями при подготовке законопроектов, вносимых Президентом или Правительством;
- - обеспечивает информационную поддержку законотворческой деятельности парламентских комитетов и комиссий.

- Конституция Российской Федерации закрепляет многообразные формы взаимодействия федерального Правительства с правительствами субъектов Федерации.
- Федеральное Правительство в целях единства государственного управления осуществляет общее руководство деятельностью правительств субъектов Федерации; обеспечивает осуществление федеральных полномочий на всей территории России, сочетание интересов Федерации и субъектов. Территориальные федеральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий взаимодействуют с региональными органами исполнительной власти в решении вопросов совместного ведения Федерации и субъектов.
- Организация взаимодействия и координация деятельности региональных органов исполнительной власти с территориальными подразделениями

- Региональные органы исполнительной власти участвуют в разработке проектов важнейших постановлений федерального Правительства по предметам совместного ведения, вопросам межрегионального значения и федеральных государственных программ, вносят на рассмотрение федеральных органов исполнительной власти предложения по предметам федерального и совместного ведения.
- В соответствии с [Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"](#) (с изм.) [Правительство Российской Федерации координирует и контролирует деятельность региональных органов исполнительной власти.](#)

- Федеральные органы исполнительной власти направляют для согласования в регионы проекты нормативных правовых актов и иных документов, затрагивающих интересы субъектов Федерации. Региональные органы исполнительной власти по предметам совместного ведения Федерации и субъектов, а также межтерриториального значения направляют предложения федеральным органам.
- Допускается взаимное делегирование полномочий от федеральных органов исполнительной власти регионам и наоборот ([ст. 78 Конституции Российской Федерации](#)).
- Регионы дают заключения по вопросам создания на их территории подразделений федеральных министерств, агентств, служб.
- Правительство информирует региональные органы исполнительной власти о проектах своих решений. Предварительные и окончательные варианты правительственных постановлений, затрагивающих интересы соответствующих субъектов Федерации, направляются им для ознакомления. Поступающие с мест предложения и замечания обобщаются и учитываются.
- В свою очередь, региональные органы исполнительной власти вправе вносить в федеральное Правительство встречные проекты решений.

- Для осуществления консультативных и координационных функций Правительство создает **комиссии и советы** (по аналогии с комиссиями и советами при Президенте Российской Федерации). Они вырабатывают решения рекомендательного характера.
- В состав этих комиссий и советов включаются представители законодательной и исполнительной власти федерального и регионального уровней, предпринимательских структур, общественных объединений, ученые, специалисты-профессионалы и общественные деятели.

- Парламент или правительство региона вправе обратиться в федеральное правительство с просьбой об отмене актов федеральных органов исполнительной власти, противоречащих Конституции Российской Федерации и ущемляющих исключительные полномочия субъектов.
- В целях координации законопроектной деятельности Правительство периодически информирует Президента Российской Федерации о своей работе, согласует с ним планы законопроектных работ. Подготовленные Правительством законопроекты направляются Президенту на согласование не позднее чем за две недели до внесения их в Государственную Думу. В свою очередь, законопроекты, вносимые в Думу Президентом и затрагивающие компетенцию Правительства, направляются на заключение

- Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом (ч. 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации). Законность актов Правительства может быть оспорена в Конституционном Суде Российской Федерации.

- Особая роль в обеспечении соответствия региональных нормативных правовых актов Конституции России и федеральному законодательству принадлежит Министерству юстиции Российской Федерации и его территориальным подразделениям.
- В случае несоответствия регионального акта Конституции Российской Федерации или федеральному законодательству Министерство юстиции представляет мотивированное заключение в региональный орган государственной власти, принявший этот акт.
- На Министерство юстиции Российской Федерации возложена антикоррупционная экспертиза правовых актов, принимаемых региональными органами государственной власти .
- Коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (их проектов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования гражданам, организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Министерство юстиции координирует работу

- Одной из форм согласования интересов Федерации и субъектов в сфере правотворчества можно считать **приостановление** региональных нормативных правовых актов федеральными органами государственной власти в случае нарушения исключительных полномочий Федерации.
- Споры между федеральными и региональными органами государственной власти решаются в соответствии с согласительными процедурами урегулирования разногласий или в судебном порядке.
- Правительство Российской Федерации может в пределах своих полномочий разрешать споры между подведомственными ему центральными органами исполнительной власти и отраслевыми органами субъектов, вносить предложения Президенту России о приостановлении действия региональных правовых актов. Разногласия между федеральным Правительством и регионами по требованию конкретного субъекта могут разрешаться Президентом России. Если коллизия остается, субъект Федерации имеет право обратиться в Высший Арбитражный или Конституционный Суд России.

- В практику входят периодические **консультативные совещания руководителей федеральных и региональных ведомств по проблемам правотворчества.**
- В совещаниях принимают участие члены Правительства, руководители федеральных агентств и служб, органов исполнительной власти субъектов Федерации, представители палат Федерального Собрания, их комитетов, комиссий, депутатских фракций, представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, руководители региональных и межрегиональных объединений, союзов, корпораций, банков, ведущих промышленных предприятий, представители науки, общественных организаций и средств массовой информации.

- Особой формой координации федеральных и региональных интересов и улаживания споров между Федерацией и регионами по проблемам правотворчества следует считать **коллизионную процедуру в Конституционном Суде Российской Федерации**.
- Региональные нормативные правовые акты, противоречащие федеральной Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента и постановлениям Правительства Российской Федерации, подлежат оценке Конституционным Судом. По запросу Президента России, палат парламента, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда или Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, региональных органов законодательной или исполнительной власти оценивается конституционность оспариваемых актов.
- Конституционный Суд Российской Федерации дает заключение о соответствии федеральной Конституции конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативно-правовых актов субъектов Федерации, изданных по вопросам исключительного ведения федеральных органов и совместного ведения органов государственной власти Федерации и субъектов. Правовой оценке с позиций соответствия федеральной Конституции подлежат также договоры между органами государственной власти Федерации и субъектов, равно как договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации).
- Субъекты Федерации имеют право обращаться в Конституционный Суд для разрешения споров о соответствии Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента и постановлениям Правительства Российской Федерации своих актов, равно как и федеральные органы государственной власти могут возбуждать процедуру оценки конституционности региональных нормативных правовых актов.

- Исключительно важное значение в согласовании интересов Федерации и субъектов, а также в обеспечении высокого качества нормативных правовых актов призвана сыграть юридическая наука и научная экспертиза.
- В частности, на **Институт государства и права РАН** возложены функции аналитического центра правовой политики. Институт:
 - - разрабатывает предложения и аналитические материалы по формированию и последующей реализации основных направлений правовой политики государства;
 - - готовит проекты федеральных законов, иных нормативных правовых актов и проводит их экспертизу;
 - - анализирует состояние законодательства Российской Федерации и дает рекомендации по его усовершенствованию.
- Аналогичные функции применительно к деятельности
- Правительства возложены на **Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.**

- Кроме ведущих центров юридической науки экспертизу законопроектов на коррупционность осуществляют
Общественная палата Российской Федерации и региональные общественные палаты.

- Необходимым условием согласования интересов всех участников правотворческого процесса в Российской Федерации является **информационное обеспечение**, т.е. создание информационной базы данных о разрабатываемых законопроектах.
- В России вводится система межведомственного электронного документооборота, т.е. служебная переписка в электронной форме .
- Предполагается в электронной форме получение решений и поручений Президента и Правительства, направление им докладов, осуществление согласительных процедур по проектам нормативных правовых актов.

- В целях обеспечения информационной открытости деятельности государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления в России разработана Концепция единой системы информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет