

**Научно-практическая конференция «Байкальские юридические чтения»
на тему «Актуальные проблемы развития законодательства субъектов
Российской Федерации»**

13 сентября 2007 г. в Иркутске состоялась научно-практическая конференция «Байкальские юридические чтения», в ходе которой были обсуждены проблемы применения и совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации. Организаторами конференции выступили Администрация губернатора Иркутской области и Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации». В работе конференции, помимо научных сотрудников Института законодательства и правовой информации, приняли участие представители Главного правового управления Администрации Иркутской области, Законодательного собрания Иркутской области, специалисты в области конституционного права и теории права из Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Красноярска, преподаватели, аспиранты и соискатели ведущих вузов Иркутской области.

Конференцию открыл доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, председатель ученого совета Института законодательства и правовой информации **В.В. Игнатенко**. Он отметил, что Края, области, автономные образования, столичные города приобрели право на законотворческую деятельность сравнительно недавно. С подписанием в 1991 г. Федеративного договора (а вернее сказать, договоров о разграничении предметов ведения и полномочий) указанные субъекты Федерации наделялись правом иметь свои уставы и принимать нормативные правовые акты по вопросам собственного ведения, а также в пределах полномочий по предметам совместного ведения с федеральными органами государственной власти.

Всенародно принятая в 1993 г. Конституция России признала за всеми видами субъектов Российской Федерации равный правовой статус, а также предоставила равные законотворческие полномочия.

На конституционном уровне были максимально нивелированы формально-правовые различия между российскими регионами. Республики в составе России в отличие от других субъектов Федерации конституционными положениями провозглашаются государствами. Им предоставляется право иметь свою конституцию, а не устав, как в других субъектах Российской Федерации. Федеральная Конституция, в отличие от региональных уставов, которые могут приниматься исключительно представительными органами государственной власти, не конкретизирует способ принятия республиканских конституций. В остальных вопросах субъекты Федерации имеют равные нормотворческие полномочия.

В связи с образованием с 1 января 2007 г. нового субъекта Российской Федерации Иркутской области, вопросы развития законодательства на уровне субъектов Российской Федерации приобретают для области особую актуальность. Прежде всего, это касается подготовки проекта нового устава Иркутской области, поскольку региональные конституции и уставы являются системообразующими актами учредительного характера, закрепляющими, наряду с Конституцией России, статус субъектов Российской Федерации. От того, насколько новый устав будет соответствовать современным требованиям, во многом зависит формирование всей законодательной базы Иркутской области. Обсуждению актуальных вопросов проекта нового устава Иркутской области, а также целого ряда других проблем регионального законодательства и посвящены «Байкальские юридические чтения».

В адрес участников конференции поступило приветствие от имени Губернатора Иркутской области, которое огласил руководитель Администрации Губернатора Иркутской области **Д.А. Авдеев**. Дополнительно он отметил, что совершенствование законодательной деятельности является одним из приоритетных направлений государственной политики как на федераль-

ном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Иркутская область, как равноправный субъект России, вправе осуществлять законодательное регулирование посредством принятия региональных законов. Законы области являются основным средством реализации полномочий органов государственной власти. В Иркутской области накоплен богатый опыт правового регулирования, однако имеется ряд проблем, связанных с соотношением законодательства субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством, определением нормотворческой компетенции субъектов Российской Федерации. Проблемы развития и совершенствования законодательства должны стать задачей не только непосредственных участников законодательного процесса, но и представителей широкой юридической общественности.

Заместитель председателя Законодательного собрания Иркутской области **Л.М. Берлина** в своем выступлении отметила, что децентрализация правовой системы в федеративном государстве является показателем развития демократии. С 1993 г. в Российской Федерации идет сложный процесс формирования двухуровневого законодательства. Этот процесс предполагает, что законодательство субъектов Российской Федерации должно быть оригинальным и чем быстрее органы государственной власти это осознают, тем качественнее будут регламентироваться вопросы, входящие в компетенцию субъекта Российской Федерации. Двухуровневая система законодательства Российской Федерации является довольно консервативной, однако именно от субъектов Российской Федерации зависит, будет ли их законодательство «консервативно бесполезным» или «прогрессивно консервативным». Кроме того, большой вклад в развитие законодательства субъектов Российской Федерации вносит их сотрудничество в сфере нормотворчества. Изучение опыта правового регулирования других субъектов Российской Федерации, безусловно, способствует прогрессивному развитию их законодательства.

Особую актуальность вопросы развития законодательства субъектов Российской Федерации имеют для Иркутской области и Усть-Ордынского

Бурятского округа, которые в рамках нового субъекта Российской Федерации начнут практически заново формировать свою систему законодательства. В этой ситуации не обойтись без новых идей и научных разработок в области регионального законотворчества

В выступлении заведующего кафедрой теории права и государства наук **Р.А. Ромашова** были освещены вопросы структурирования нормативной системы субъектов Российской Федерации, а именно вопросы наличия системы законодательства на уровне субъектов Российской Федерации, соотношения нормативной системы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, наличия самостоятельной нормативной системы у субъектов Российской Федерации, а также принципов, положенных в основу нормативной системы субъектов Российской Федерации.

Р.А. Ромашов отметил, что в настоящее время в юридической науке не существует единых подходов к пониманию терминов «законодательство», «правотворчество», «нормотворчество», «нормативная система». Признано существование двух нормативных систем – публичного права и частного права. Однако элементы системы законодательства традиционно рассматриваются только с позиций публичного права, так как вопросы системы нормативного регулирования зачастую сводятся только к актам публичного права.

По мнению докладчика, необходимо отойти от термина «законодательство», поскольку оно сводится только к актам публичного характера, т. е. конституциям, уставам, кодексам, законам. С этой точки зрения понятие нормативная система является понятием более общим, и, как это ни парадоксально, более точным.

Россия никогда не была федеративным государством американского или германского типа. Федерализм в Российской империи проявлялся гораздо ярче, чем в СССР или даже в современной Российской Федерации. Российская Федерация осуществляет взаимодействие со своими субъектами на принципах разноуровневой координации. Основным принцип правового регулирования взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов – это

принцип поглощающей компетенции. Если же рассматривать субъект Российской Федерации не как административно-территориальную единицу, то за основу должен быть взят принцип переkreшивающейся компетенции, который и предполагает разграничение предметов ведения и распределение полномочий. В этом случае должны быть установлены пределы самостоятельности федерации и ее субъектов, причем никакого остаточного принципа.

Многие же конституции (уставы) субъектов Российской Федерации в большей своей части дублируют федеральное законодательство, и прежде всего Конституцию Российской Федерации. Если для субъектов Российской Федерации не определены вопросы, на правовое регулирование которых они имеют непосредственное право, то никакой самостоятельности в формировании своей нормативной базы они не имеют. К примеру, в уставе г. Санкт-Петербурга вопросы, относящиеся к ведению данного субъекта Российской Федерации, определены неконкретно. Если не обозначены вопросы, входящие в исключительную компетенцию субъекта Российской Федерации, то ни о какой функциональности его законодательства речь не идет. Поэтому необходимо констатировать, что фактически Российская Федерация является государством унитарным и соответственно субъекты Российской Федерации не являются самостоятельными субъектами правового регулирования.

Ведущий научный сотрудник Института законодательства и правовой информации, кандидат юридических наук **М.А. Мушинский** в своем выступлении обратился к теоретико-правовым основам регионального законодательства под углом зрения его «встроенности» в правовую систему Российской Федерации. Докладчик отметил, что прежде чем приступить к анализу законодательства регионального необходимо определиться с категорией более широкого плана – «законодательство». Несмотря на огромное научное и практическое значение данной категории, единства в ее понимании нет не только среди ученых, но и в действующих законодательных актах. Так, авторы Трудового, Бюджетного, Налогового, Земельного, Жилищного и иных ко-

дексов, федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и других, к законодательству Российской Федерации относят перечни нормативных правовых актов, которые отличаются друг от друга.

Речь идет не о простом терминологическом споре. От научно-прикладной трактовки законодательства зависит его практическое конструирование. Понятно, что отрасли законодательства обладают своей спецификой, в том числе зависящей от распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, от особенностей предмета правового регулирования и т. д. Это обстоятельство во многом и объясняет разноголосицу в определениях законодательства. Однако, по убеждению докладчика, подобный диссонанс недопустим, так как он пагубно влияет на юридическую практику.

Для исключения межотраслевого разночтения необходима выработка и принятие легальной дефиниции «законодательство Российской Федерации», от которой уже впоследствии могли бы отталкиваться разработчики отраслевых и комплексных законодательных массивов. С учетом важности вопроса в идеале соответствующую норму должна была бы содержать Конституция Российской Федерации (наверное, более всего для этой цели подходит ст. 15 Основного закона), однако создатели текста Конституции не сочли нужным ввести в нее понятие законодательства Российской Федерации. Стало быть, необходим специальный закон, определяющий понятие законодательства, устанавливающий его структуру, виды форм права, их иерархию, пределы действия и т. д. Вопрос о необходимости «закона о законах» активно обсуждается в отечественной теории государства и права и теории государственного права много лет. М.А.Мушинский обосновал в своем выступлении вывод о том, что данный законодательный акт должен называться «Закон о законодательстве Российской Федерации».

Далее докладчик последовательно привел свои доводы в пользу того, что «законодательство» следует понимать в самом широком смысле как со-

вокупность законов и подзаконных нормативных правовых актов. В объем понятия «законодательство Российской Федерации» необходимо включить постановления Конституционного Суда Российской Федерации, а также муниципальные нормативные правовые акты. Помимо этого целесообразно в структуре законодательства выделить «межрегиональный» уровень, включающий в себя нормативные договоры, в рамках которых регулируются отношения в федеративном государстве. Ученый предложил следующую структуру законодательства Российской Федерации: а) федеральное законодательство – нормативные правовые акты, принятые и изданные федеральными органами законодательной власти, главой государства и органами исполнительной власти, либо принятые в результате всероссийского референдума, а также постановления Конституционного Суда Российской Федерации; б) межрегиональное законодательство, включающее в себя нормативные договоры Российской Федерации с субъектами и субъектов федерации между собой, а также управленческие соглашения; в) региональное законодательство – законодательство субъектов Российской Федерации – нормативные правовые акты, принятые и изданные органами государственной власти субъектов Российской Федерации либо принятые в результате регионального референдума, а также постановления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации; г) местный уровень законодательства – нормативные правовые акты, принятые и изданные органами местного самоуправления (муниципальные нормативные правовые акты), а также принятые в результате местного референдума.

В заключение М.А. Мушинский высказал мнение о том, что словосочетания «региональное законодательство», «законодательство субъектов Российской Федерации» допустимы в научных текстах и в теоретической дискуссии, однако в нормативных правовых текстах более корректными представляются фразы «нормативно-правовая система» либо «система нормативно-правовых актов». Субъекты Российской Федерации не имеют собственных правовых систем (хотя и обладают своим правовым пространством).

Нормативно-правовая система каждого из субъектов Российской Федерации является неотъемлемой частью единой правовой системы Российской Федерации.

С докладом о проблеме формирования правовых систем субъектов Российской Федерации выступил заведующий отделом правовой информации Института законодательства, кандидат юридических наук **М.Г. Тирских**.

Докладчик отметил, что использование термина «правовая система субъекта Российской Федерации» изначально является теоретически спорной, поскольку правовая система включает в себя не только правовые нормы, зафиксированные в нормативных правовых актах и иных формах права, принятых (созданных) органами государственной власти и (или) должностными лицами субъектов Российской Федерации, но и специфические правовые институты, особенности правоприменительной практики и даже специфику правовой культуры, что вряд ли применимо в отношении субъектов Российской Федерации. На его взгляд более верным можно было бы считать термин «система правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах и иных формах права субъектов Российской Федерации».

Кроме того, сам конституционный механизм определения предметов ведения субъектов Российской Федерации не позволяет говорить о возможности создания автономной правовой системы субъектов Российской Федерации.

Между тем в отношении ряда стран можно говорить о «правовых системах субъектов федерации» (США, где ряд штатов обладает не только собственным законодательством по целому ряду отраслей права, но и отличается особенностью правовых процессов и институтов, спецификой юридической практики), либо даже о «региональных правовых системах» (например о правовой системе Фарерских островов, в отношении которой существует принцип обязательности подтверждения юридической силы актов).

Далее докладчик указал, что в 1998–2007 годах соответствующие системы претерпели существенные комплексные изменения. Если в 1998 г. можно

было говорить о том, что правовые системы субъектов Российской Федерации существуют и являются автономными по отношению к правовой системе Российской Федерации (главным образом благодаря наличию большого числа норм законодательства субъектов Российской Федерации, противоречащих федеральному законодательству, существованию значительного количества правовых пробелов в федеральном законодательстве и разности качества правового регулирования отдельных отношений в законодательстве субъектов Российской Федерации), хотя и отмечая при этом неправовой характер соответствующих изменений, то характеризуя региональное законодательство в 2005–2006 гг. можно утверждать, что правовые системы субъектов Российской Федерации фактически стали неавтономным элементом правовой системы Российской Федерации.

В качестве основных причин, обусловивших утрату автономии правовыми системами субъектов Российской Федерации, следует назвать:

1. комплексную политику, направленную на ликвидацию противоречий между нормами законодательства субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством;
2. увеличение объема правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации, что значительно сократило разницу между нормами права, присутствующими в нормативных правовых актах различных субъектов Российской Федерации;
3. увеличение числа бланкетных норм, в том числе связанных с установлением тесного взаимодействия между законодательством субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством;
4. тенденцию к частичной рецепции в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации правовых моделей, использованных в законодательстве других регионов;
5. увеличение объема федерального законодательства, связанного с постепенным правовым регулированием недостаточно урегулированных отношений, что в значительной мере сократило возможность принятия субъекта-

ми Российской Федерации норм в сфере предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

От имени разработчиков проекта устава Иркутской области с докладом, посвященным концепции проекта устава Иркутской области, выступил заместитель директора Института законодательства и правовой информации по законопроектной работе, кандидат юридических наук **А.А. Петров**. В выступлении было отмечено ключевое значение этого проекта для всего процесса формирования законодательства нового субъекта Российской Федерации, образуемого в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Успешная работа в этом направлении немыслима без четких представлений о концептуальных предпосылках соответствующего законопроекта, которые будут обеспечивать надлежащее качество будущего уставного регулирования, и опора на которые позволит гарантировать выполнение уставом его функций в правовой системе региона.

Опыт, накопленный в сфере конституционного (уставного) регулирования другими субъектами Российской Федерации, свидетельствует о разнообразии подходов к решению большинства вопросов содержания региональных конституций (уставов), поэтому разрабатываемый законопроект будет представлять собой не монолитный, «одномерный» текст, а гибкую конструкцию, основанную на вариативности регулирования.

Выступающий отметил важность вопроса об определении масштабов правового регулирования, которое должно составлять содержание устава Иркутской области. В основе решения данного вопроса лежат следующие основные положения:

- 1) предмет регулирования устава Иркутской области в общей форме задан Конституцией Российской Федерации, в части 2 статьи 66 которой указано, что Конституцией Российской Федерации и уставом области определяется статус области. Таким образом, все принципиальные аспекты статуса Иркутской области как субъекта Российской Федерации (административно-

территориальное деление, система государственных органов области, система правовых актов, областная государственная собственность, государственная символика и т. д.) должны найти закрепление на уровне ее устава, с тем чтобы в дальнейшем быть конкретизированными через текущее законодательство;

2) необходимо обеспечить правильное соотношение собственно уставного и законодательного регулирования, с тем чтобы во-первых, соблюдались конституционно обусловленные требования к предмету регулирования устава, во-вторых, за счет усложненного порядка изменения устава поддерживалась стабильность этого регулирования, в-третьих, создавались условия для нормального развития областной правовой системы. Иными словами, не должно допускаться ни искусственного завышения, ни необоснованного понижения уровня правового регулирования тех или иных правоотношений;

3) конструирование уставного регулирования объективно невозможно без заимствования положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в форме прямого дублирования или терминологической адаптации «под» Иркутскую область;

4) развитие в новом уставе Иркутской области институтов, подверженных уставному регулированию, должно сочетаться с разумной преемственностью по отношению к действующим учредительным актам объединяющихся субъектов Российской Федерации.

В отдельном докладе **А.А. Петров** остановился на некоторых проблемных вопросах содержания конституционного (уставного) регулирования организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Выступающий отметил, что объем и содержание конституционного (уставного) регулирования организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации должны определяться с учетом особой правовой природы конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. В частности, вопрос об учреждении конституционного (ус-

тавного) суда субъекта Российской Федерации принципиально решается именно на уровне конституционного (уставного) регулирования. С этих позиций представляется неприемлемым «диспозитивное учреждение» конституционного (уставного) суда, при котором конституция (устав) субъекта Российской Федерации предусматривает лишь возможность, но не обязательность его создания, и относит решение данного вопроса к предмету регулирования текущего законодательства.

Большое значение имеет и вопрос об установлении полномочий конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. При решении этого вопроса, по мнению А.А. Петрова, необходимо руководствоваться следующими соображениями.

Во-первых, представляется целесообразным закрепить в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации исчерпывающего перечня полномочий конституционного (уставного) суда, не допускающее наделение этого органа новыми полномочиями посредством принятия обычного закона.

Во-вторых, в процессе формирования компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации должны учитываться общие тенденции развития институтов публичной власти. Прежде всего речь идет о необходимости использования средств конституционного (уставного) правосудия для укрепления правовой основы организации и деятельности местного самоуправления.

В-третьих, в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 3-П все споры, которые по своей юридической природе, характеру и последствиям являются конституционными, разрешаются в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля, – в противном случае нарушались бы закрепленные Конституцией Российской Федерации принципы, лежащие в основе организации и осуществления правосудия, разграничения видов судебной юрисдикции, обеспечения правосудием прав и свобод граждан.

Выступление заместителя начальника Главного правового управления Администрации Иркутской области **П.А. Сазонова** было посвящено проблемам правового регулирования статуса государственных должностей субъекта Российской Федерации.

Определение понятия «государственная должность субъекта Российской Федерации» предполагает регулирование его статуса субъектом Российской Федерации.

Одним из проблемных вопросов в этой сфере является определение статуса мировых судей. Они относятся к судам субъектов Российской Федерации и не замещают государственные должности Российской Федерации. Однако есть правовые препятствия для замещения ими государственных должностей субъектов Российской Федерации.

Во-первых, на мировых судей и членов их семей распространяются гарантии независимости судей, их неприкосновенности, а также материального обеспечения и социальной защиты, установленные Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и иными федеральными законами. Статус судей является единым, и правовое положение их может регулироваться субъектом Российской Федерации только в пределах, установленных федеральными законами.

Во-вторых, деятельность мирового судьи направлена не на реализацию полномочий субъекта Российской Федерации по его предметам ведения. Не случайно федеральный закон относит обеспечение заработной платы мировых судей и социальных выплат, предусмотренных для них, к расходным обязательствам Российской Федерации. Это отличает мирового судью субъекта Российской Федерации от судьи конституционного (уставного) суда – деятельность последнего направлена на обеспечение юридического действия конституции (устава) субъекта Российской Федерации, тогда как мировой судья в ходе судопроизводства разрешает споры о правах и свободах, вытекающих обычно из федерального законодательства и, так сказать, «федеральной части» статуса человека и гражданина.

Следующим спорным вопросом является возможность упразднения субъектом Российской Федерации ранее созданных должностей судей конституционного (уставного) субъекта Российской Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации», несмотря на наименование, имеет более широкий предмет регулирования, и самостоятельность выбора субъектом Российской Федерации возможности образования (и упразднения) иных органов государственной власти, допускаемая ст. 2 этого закона, распространяются именно на конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Но такое толкование недопустимо по следующим соображениям.

Во-первых, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации. Следовательно, федеральным конституционным законом, регулирующим основы судебной системы Российской Федерации, порядок создания таких судов урегулирован иначе, чем в вышеназванном федеральном законе, и предполагает издание закона субъекта Российской Федерации о создании такого суда. Упразднение возможно, но никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были переданы в юрисдикцию другого суда. Вопросы, отнесенные к ведению конституционного (уставного) суда, вообще не могут быть переданы в юрисдикцию другого суда. Это подтверждается и невозможностью пересмотра его решений иными судами. Значит, этот суд может быть упразднен только при прекращении правового существования самого субъекта Российской Федерации. Во-вторых, признание утратившим силу закона субъекта Российской Федерации, регулирующего процедуру конституционного судопроизводства в субъекте Российской Федерации, без вступления в силу нового соответствующего закона будет означать упразднение процедуры конституционного судопроизводства в этом субъекте. Это ограничивает конституционное право на судебную защиту в

соответствующем суде (ст. 46, 47 Конституции Российской Федерации), что недопустимо. В-третьих, упраздняя законом конституционный (уставный) суд, законодательный орган упраздняет тот единственный независимый орган, который может быть судьей между законодателем и исполнительной властью по некоторым вопросам, что иногда может рассматриваться как нарушение конституционной независимости судебной власти от законодательной.

Таким образом, если субъект Российской Федерации создает должности судей конституционного (уставного) суда, он не может их упразднить, так как не может упразднить и сам суд.

Спорными вопросами правового регулирования государственных должностей в субъекте Российской Федерации является определение статуса должностного лица субъекта Российской Федерации, согласование его назначения на должность, в котором может принимать участие законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, соотнесение понятия «должностные лица субъекта Российской Федерации» с понятием «руководители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», которым этот же орган вправе выразить недоверие, что может повлечь освобождение от должности. Законодательство о государственной гражданской службе не предусматривает процедур согласования при назначении на должность и выражения недоверия, тем более – расторжение служебного контракта в связи с выражением недоверия законодательным органом, который к тому же не является представителем нанимателя. Руководители государственных органов рассматриваются федеральным законодателем именно как гражданские служащие. Таким образом, полномочия по согласованию назначения и выражению недоверия законодатель может реализовать только в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, а не должности государственной гражданской службы. Но вряд ли со стороны федерального законодателя конституционно навязывать субъектам Российской Федерации обязательность замещения этими лицами именно государственных должностей субъекта Российской Федерации.

Главный научный сотрудник отдела конституционного, административного и муниципального законодательства Института законодательства и правовой информации, кандидат юридических наук **В.В. Онохова** остановилась на проблемах конституционного (уставного) регулирования местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

В своем выступлении В.В. Онохова отметила различные подходы к конституционному (уставному) регулированию местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. В частности, указала, что в одних субъектах Российской Федерации основные законы не содержат предписаний о местном самоуправлении. В качестве примера приведен Устав Белгородской области. В других – содержатся некоторые предписания о местном самоуправлении. В то же время в ряде субъектов Российской Федерации конституцией (уставом) относительно объемно регулируется местное самоуправление. В связи с этим поставлен вопрос об оптимальных пределах конституционного (уставного) регулирования местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. При их определении она указала на необходимость принимать во внимание предписания Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон о местном самоуправлении), устанавливающего полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. По ее мнению этот закон оставляет незначительное «поле» для правового регулирования местного самоуправления субъектами Российской Федерации, что оказало влияние как на их законодательное, так и конституционное (уставное) регулирование местного самоуправления.

В основных законах большей части субъектов Российской Федерации конституционное (уставное) регулирование местного самоуправления в чаще всего сводится к дублированию норм этого закона. В частности, дублируются предписания о понятии местного самоуправления, структуре органов местного самоуправления и многие другие. И это не случайно, поскольку ука-

занный Федеральный закон достаточно детально регулирует отношения в сфере местного самоуправления. Это объясняет сложившееся положение в части правового регулирования местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации. Сегодня ни в одном субъекте Российской Федерации нет полноценного регионального закона о местном самоуправлении. В качестве исключения можно назвать Ставропольский край, в котором региональным законом регулируется значительный «блок» отношений в сфере местного самоуправления. Учитывая объем общественных отношений в сфере местного самоуправления, регулируемых Федеральным законом о местном самоуправлении, представляется необходимым «вычлениить» то, что не урегулировано этим законом и относится к предмету регулирования конституции (устава) субъекта Российской Федерации как нормативного правового акта учредительного характера. Поскольку основные законы субъектов Российской Федерации являются учредительными документами, то они прежде всего должны устанавливать исходные положения, в том числе и в сфере местного самоуправления. Одним из таких положений являются принципы местного самоуправления и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, которые не нашли свое закрепление в Федеральном законе о местном самоуправлении. Их конституционное (уставное) закрепление в субъектах Российской Федерации явилось бы восполнением правового регулирования местного самоуправления на региональном уровне, и кроме этого конституции (уставы) субъектов Российской Федерации выполнили бы свое предназначение как основные законы, носящие учредительный характер.

Докладчиком также был освещен вопрос о закреплении полномочий региональных органов государственной власти в сфере местного самоуправления. В действующих основных законах субъектов Российской Федерации наблюдается значительное разнообразие в их определении. В конституциях (уставах) одних субъектов Российской Федерации к ним отнесено нормативное регулирование общественных отношений, возникающих в сфере местно-

го самоуправления (например, в Уставе Белгородской области). В других – предусматривается законодательное обеспечение организации местного самоуправления (например, Конституцией Республики Марий Эл, Уставом Тамбовской области).

Во многих субъектах Российской Федерации эти полномочия определены при закреплении совместных предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Многие предписания, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, противоречат Федеральному закону о местном самоуправлении. К примеру, Устав Астраханской области к этим полномочиям относит правовое регулирование порядка регистрации уставов муниципальных образований. Это объясняется не только уровнем качества работы региональных законодателей, но и нестабильностью федерального законодательства о местном самоуправлении. Поэтому, как представляется, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации не должны предусматривать конкретные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления, а должны содержать общую формулировку об определении этих полномочий федеральными законами.

Докторант Уральской государственной юридической академии, кандидат юридических наук **И.А. Минникес** в своем выступлении затронул вопросы индивидуального правового регулирования в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Докладчик отметил, что индивидуальное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования имеет огромный теоретический и практический потенциал. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование – это два вида и одновременно два уровня правового регулирования. А что позволяет этим двум уровням органично взаимодействовать?

По мнению докладчика, назрела необходимость в общей теории права выделить такое понятие, как *правовая персонификация*, которая выполняет

роль переходного звена от нормативного правового регулирования к индивидуальному.

Чтобы понять общие тенденции персонификации, методологическую цепочку следует построить следующим образом: международно-правовые акты (Всеобщая декларация прав человека; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод) → федеральное законодательство (Конституция Российской Федерации) → законодательство субъектов Российской Федерации (например, Конституция Республики Бурятия; Устав Иркутской области).

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

– нормы права крайне редко распространяются на всех субъектов без исключения, так как правовому регулированию присуща персонификация, которая осуществляется главным образом по двум основаниям: во-первых, это индивидуальные особенности субъекта и, во-вторых, характерные особенности конкретной ситуации, требующей юридического разрешения;

– основы правовой персонификации закладываются на международно-правовом уровне, когда Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., оперируя такими терминами как «все люди», «каждый» или «никто», тем не менее, проводят персонификации по критерию юрисдикции и возрастному критерию;

– Конституция Российской Федерации в главе о правах и свободах критерии персонификации обозначает в самом общем плане, развивая их в других главах. Это касается, прежде всего, индивидуальных особенностей субъекта, когда речь идет о требованиях, которые предъявляются к кандидатам на выборные должности (Президент Российской Федерации, депутат Государственной Думы Российской Федерации);

– конституции и уставы субъектов Российской Федерации во многом повторяют тенденции, заложенные в международно-правовых актах и федеральном законодательстве. Вместе с тем на этом уровне наблюдается ряд

особенностей, которые проистекают из того, что Россия является ассиметричной федерацией. В силу этого каждый субъект федерации в пределах, установленных законом, проявляет свою самостоятельность, что проявляется и в его конституции или уставе;

– эти особенности касаются как структуры конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, так и элементов правовой персонификации.

Выступление заместителя директора Института законодательства и правовой информации по экспертно-правовой работе, кандидата юридических наук **А.Е. Штурнева** было посвящено вопросам закрепления конституционных (уставных) основ законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Отмечено, что одним из наиболее важных элементов, образующих статус субъекта Российской Федерации, являются законотворческие полномочия.

Всенародно принятая Конституция России в 1993 г. признала за всеми видами субъектов Российской Федерации равный правовой статус, а также предоставила равные полномочия в сфере законотворчества. На конституционном уровне были максимально нивелированы формально-правовые различия между российскими регионами.

В самом общем виде региональное законотворчество представляет собой деятельность, осуществляемую уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию, изменению и отмене законодательных норм, является ведущей организационно-правовой формой деятельности, имеющей общий характер и предшествующей в последовательности правового воздействия иным организационно-правовым формам деятельности.

Именно поэтому основы законотворческой деятельности, как одного из основных способов реализации субъектами Российской Федерации их статуса, должны получить должное закрепление в основном законе – конституции, уставе региона. Конституционная, уставная регламентация основ законо-

творческой деятельности должна быть представлена целым комплексом взаимосвязанных и согласованных норм.

Во-первых, положениями, закрепляющими нормотворческие полномочия субъекта Российской Федерации. Федеральная Конституция, установив предметы ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами, не конкретизирует предметы собственного ведения регионов, определяя их остаточным способом. В связи с этим ключевой проблемой конституционного, уставного моделирования является их выявление. Именно эти положения предопределяют содержательную сторону регионального законодательства и характеризуют сущностное наполнение федеративных отношений в целом. Как правило, в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации воспроизводятся нормы, устанавливающие предметы совместного ведения с Федерацией и регионального ведения, предусматривающие порядок принятия по указанным вопросам законодательных актов. Тем не менее и перечисляемые вопросы, как правило, не составляют исключительной региональной компетенции «в чистом виде». Регламентация по ним должна производиться на основе либо в соответствии с положениями федеральных законов.

Второй важной составляющей являются конституционные, уставные нормы, определяющие полномочия законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации. Обычно в этих целях дублируются соответствующие нормы Федерального закона «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При этом неизбежно тиражируются недостатки такого регулирования. Федеральный законодатель в рамках одной статьи предпринял попытку одновременно классифицировать полномочия этого органа по их виду (или сфере) и определить способ их реализации посредством указания формы правовых актов, которые должны издаваться по данным вопросам. Такой опыт установления законодательных полномочий следует признать неудачным, поскольку одновре-

менно вводятся несколько оснований для их классификации, при этом также не выдерживаются критерии их выделения. Более того, закрепляемый перечень является далеко не полным, в связи с чем федеральный законодатель вынужден был неоднократно использовать формулировки, указывающие на его открытый характер. В результате такой регламентации полномочия законодательного (представительного) органа в целом излагаются без системы и в неполном виде.

Третьим составным элементом конституционной, уставной регламентации основ законотворческой деятельности являются положения, определяющие основы регионального законодательного процесса. Такие правовые предписания присутствуют во всех конституционных, уставных актах регионов. Они объединяются в виде отдельной структурной части либо закрепляются в главах и разделах, посвященных взаимодействию органов государственной власти субъекта Российской Федерации или организации деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти. При конструировании указанных положений представляется важным разрешить проблему разграничения уровней законодательного и подзаконного регулирования.

Четвертой составляющей частью выступают нормы, посвященные установлению конституционных, уставных основ системы правовых актов региона. В большинстве конституций и уставов субъектов Федерации эти нормы либо отсутствуют, либо представлены бессистемно, при регламентации отдельных вопросов правотворческих полномочий региональных органов государственной власти.

В завершение выступающий отметил важность обеспечения должной регламентации, согласованности и взаимосвязанности конституционных, уставных норм, закрепляющих основы законотворческой деятельности субъекта Российской Федерации. От этого зависит правовое качество как системы правовых актов в целом, так и отдельных правовых актов соответствующего региона, уровень взаимодействия органов государственной власти в осуще-

ствлении ими правотворческой деятельности и разрешении возникающих разногласий, а также степень эффективности правовой защиты конституционных, уставных положений региональным органом нормоконтроля.

Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и правовой информации **Н.В. Васильева** затронула проблемы определения компетенции субъектов Российской Федерации в области региональных налогов. По ее мнению, прежде всего требует своего разрешения вопрос о том, к какому виду предметов ведения относится компетенция субъектов Российской Федерации в области региональных налогов – совместному или исключительному.

Полномочия в области регионального налогообложения нельзя отнести к самостоятельной компетенции субъекта Российской Федерации, поскольку установление и введение в действие региональных налогов неразрывно связано со всей налоговой системой Российской Федерации. При установлении и введении в действие региональных налогов необходимо учитывать не только фискальную составляющую, но и регулирующую, а также необходимость учета основных принципов налогообложения.

Еще одной неразрешенной проблемой является вопрос о том, обладают ли субъекты Российской Федерации компетенцией по установлению и введению налогов на своей территории, или только по введению региональных налогов. В налоговом законодательстве для определения нормотворческих полномочий используются два термина – «установление» и «введение» налога. Вместе с тем легальное определение данных терминов отсутствует, что порождает неоднозначные толкования как в литературе, так и в нормотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.

В связи с тем, что согласно ст. 17 Налогового кодекса Российской Федерации налог считается установленным, если определены все элементы налогообложения, необходимо признать, что субъекты Российской Федерации обладают нормотворческой компетенцией как по установлению, так и по введению в действие региональных налогов. В то же время следует отметить,

что полномочие по установлению региональных налогов имеет ограниченный, вторичный характер. Субъекты Российской Федерации вправе определить только три элемента налога (ставку, льготы и порядок уплаты) в пределах, установленных федеральным налоговым законодательством. Причем, обеспечивая бездефицитность собственного бюджета, многие регионы лишены возможности воспользоваться предоставленной компетенцией. Полномочие по введению налога является не правом региона, а обязанностью. К сожалению, субъекты Российской Федерации не вправе решать вопрос о том вводить или не вводить налог на соответствующей территории.

Н.В. Васильева отметила, что субъекты Федерации должны обладать компетенцией в области региональных налогов, разумно очерченной федеральным законодательством. Отнесение компетенции к совместной позволяет федеральному законодательству воздействовать на региональное путем установления общих принципов налогообложения. В то же время объем полномочий по установлению и введению налогов должен быть расширен, фискальная составляющая региональных налогов в большей степени должна определяться регионом. Только внесение изменений в федеральное законодательство позволит субъектам Российской Федерации осуществлять нормотворческую деятельность в области налогов более эффективно.

Ведущий научный сотрудник отдела социального, гражданского и финансового законодательства Института законодательства и правовой информации, кандидат юридических наук **Ю.В. Арбатская** предложила к обсуждению проблему реализации принципа эффективности при использовании средств бюджета субъекта Российской Федерации. По мнению докладчика, добиться реализации принципа эффективности использования бюджетных средств невозможно без решения двух важных задач.

Во-первых, необходимо нормативно-правовыми актами четко определить правила и критерии оценки эффективности бюджетных расходов, позволяющие реализовывать соответствующие контрольные мероприятия.

Федеральное законодательство предоставляет субъектам Российской Федерации возможность устанавливать своими нормативными правовыми актами правила и критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. В настоящее время методики оценки эффективности отдельных видов и форм бюджетных расходов разработаны в некоторых субъектах Российской Федерации. Например, Методические рекомендации по оценке эффективности региональных целевых программ утверждены также в Ленинградской области. В Ставропольском крае утверждено Положение о формализованной оценке эффективности предоставления бюджетных ссуд, кредитов, дотаций и субвенций бюджетам муниципальных образований Ставропольского края за счет средств бюджета Ставропольского края. В Свердловской области определены правила оценки эффективности использования средств областного бюджета и бюджетов муниципальных образований в Свердловской области, направляемых на капитальные вложения. В большинстве же регионов России критерии оценки эффективности бюджетных расходов закладываются лишь в отдельные целевые программы.

Какого-либо полного, комплексного акта, содержащего правила и критерии оценки эффективности расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, нет ни в одном регионе России. Вместе с тем эволюция бюджетного дела в России уже подошла к той черте, когда необходимость принятия нормативного правового акта, регламентирующего порядок оценки эффективности бюджетных расходов, становится очевидной. Это подтверждается многочисленными отчетами контрольных органов субъектов Российской Федерации.

По мнению Ю.В. Арбатской, целесообразно было бы в каждом регионе разработать единый правовой акт, возможно, в разрезе ведомственной классификации расходов, в котором с учетом целей и задач каждого ведомства определялись бы базовые показатели результативности его расходов.

Во-вторых, необходимо установить административную ответственность за нарушение требований, направленных на эффективное использование бюджетных средств.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72), Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 3, п. 39 ч. 2 ст. 26.3) и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 1.1, 1.3) субъект Российской Федерации обладает полномочиями по законодательному установлению мер административной ответственности. Следовательно, за нарушения норм и правил региональных нормативных правовых актов, устанавливающих требования и критерии определения эффективного использования средств бюджетов субъектов Российской Федерации, административная ответственность может быть установлена субъектом Российской Федерации.

Вместе с тем в соответствии со ст. 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации к бюджетным полномочиям Российской Федерации относится установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Реализуя свои полномочия, Российская Федерация в ст. 283 Бюджетного кодекса устанавливает открытый перечень оснований применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства: помимо перечисленных возможны иные основания, установленные Бюджетным кодексом и федеральными законами. Следовательно, законом субъекта Российской Федерации в соответствии с положениями Бюджетного кодекса не могут устанавливаться основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства, не предусмотренные федеральным законодательством. С учетом изложенного не представляется возможным законом субъекта Российской Федерации установить административную ответственность за неэффективное использование бюджетных средств.

Таким образом, даже если субъект Российской Федерации разработает и примет нормативный правовой акт, содержащий правила и критерии оценки эффективности бюджетных расходов, вряд ли принцип эффективности бюджетных расходов будет в полной мере реализован, поскольку не будут применяться меры государственного принуждения за нарушение этих правил. Приходится констатировать, что принцип эффективности использования средств региональных бюджетов носит скорее декларативный характер, поскольку федеральное законодательство (и главным образом Бюджетный кодекс Российской Федерации) не позволяет субъектам Российской Федерации в полной мере привести в действие механизм его реализации.

В выступлении кандидата юридических наук, советника председателя Избирательной комиссии Иркутской области **В.Е. Подшивалова** была затронута проблема правового регулирования в субъектах Российской Федерации подготовки и проведения голосования по вопросу изменения границ, преобразования муниципального образования, а также отзыва депутатов представительных органов и глав муниципальных образований.

Процедура голосования по указанным вопросам и отзыва имеют существенные правовые и организационные отличия от местного референдума. Однако законодатель в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 24) установил, что голосование по отзыву, изменению границ и преобразованию муниципального образования проводится в порядке, определенном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума. При этом основания и порядок отзыва должны быть установлены уставом муниципального образования.

Такое решение законодателя представляется неудачным по целому ряду причин, среди которых наиболее затрудняют практическое применение предписаний закона следующие. Во-первых, создается ряд пробелов в правовом регулировании указанных отношений (например, в указанном Федераль-

ном законе и законах субъектов Российской Федерации отсутствуют гарантии доведения до сведения избирателей позиции депутата или главы муниципального образования, вопрос об отзыве которых поставлен, что не соответствует вышеназванному Федеральному закону). Во-вторых, форма некоторых документов утверждена законом и рассчитана исключительно на референдумные отношения (например, подписной лист для сбора подписей в поддержку референдума содержит слово «референдум» и не может без произвольных изменений быть использован для процедуры голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования или для голосования по отзыву). В-третьих, имеются особенности наименования отдельных субъектов процесса (например, комиссии голосования, комиссии по отзыву, фонд голосования, фонд отзыва и т. п.), что не учитывается законодателем.

Для учета указанных особенностей отношений некоторые субъекты Российской Федерации либо включили в свои законы указания различной степени подробности о том, что указанные правовые акты могут применяться для проведения голосования или отзыва (что в целом не решает проблемы), либо приняли отдельные законы для регулирования указанных отношений. И если целесообразность принятия специальных законов очевидна, то, как представляется, правовая основа их принятия отсутствует.

По мнению В. Е. Подшивалова, формулировка Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должна истолковываться буквально и не подлежит расширительному толкованию. Это не противоречит выводам, к которым пришел Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П. Поэтому положения ст. 24 Федерального закона должны быть изменены таким образом, чтобы дать субъектам Российской Федерации полномочия по регулированию указанных отношений отдельными законодательными актами. В перспективе целесообразно урегулировать вопросы подготовки и проведения отзыва и голосования по вопросам изменения границ,

преобразованию муниципального образования федеральными законодательными актами по аналогии с процедурой подготовки и проведения в Российской Федерации референдумов.

Материалы научно-практической конференции опубликованы отдельным изданием, подготовленным Институтом законодательства и правовой информации Иркутской области.