ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№1' 2009

ВЕСТНИК

ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

№ 1 (1) (июнь — август) 2009

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателю 3

ТЕОРИЯ ПРАВА

Тирских М.Г., Черняк Л.Ю. Санкционирование обычая: понятие, способы, субъекты 4

КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) РЕГУЛИРОВАНИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Петров А.А. Предмет и пределы конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации 13

Хвалёв С.А. Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: к постановке проблемы 19

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Праскова С.В. Перспективы совершенствования административно-территориального деления Иркутской области 30

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Гаврилова Л.В. Основы правового регулирования молодежной политики в субъектах Российской Федерации 39

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Давыдова М.А., Шишпарёнок О.Н. Вопросы подзаконного регулирования порядка ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области 49

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Гаврилова Л.В. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О Гимне субъекта Российской Федерации» 54

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Актуальное исследование теоретических и прикладных проблем правового режима регистрации (учета) избирателей и участников референдума в Российской Федерации 57

Комплексное исследование проблем правовой охраны конституции 60

Сведения об авторах 63

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 64

Учредитель и издатель – Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Р Е Д А К Ц И О Н Н Ы Й С О В Е Т

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор —
председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала
А.А. Петров, кандидат юридических наук –
ответственный секретарь редакционного совета
Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Т.В. Кулик
Верстка Е.В. Бер

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» – http://www.izpi.ru

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами членов редакционного совета.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя.
Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

© Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», 2009

Подписано в печать 24.08.2009. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8. Тираж 100 экз.
Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ

Представляем Вашему вниманию первый номер научно–практического журнала «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского». Журнал учрежден решением ученого совета Института и будет выходить один раз в два месяца.

Актуальность «Вестника…» в полной мере подтверждается опытом работы Института. Каждый законопроект, каждое экспертное заключение, каждая аналитическая справка, подготовленные его сотрудниками, – это, по сути дела, отдельное глубокое исследование. Материалы этих исследований, несомненно, имеют не только сугубо практическое, но и научно–теоретическое значение.

С учетом содержания и характера деятельности Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского в «Вестнике…» будет представлен ряд рубрик, среди которых – «Теория права», «Конституционное (уставное) регулирование в субъектах Российской Федерации», «Государственное строительство и местное самоуправление», «Социальная политика и региональное законодательство» и др.

Под рубрикой «Правовая аналитика» будут публиковаться материалы прикладных исследований – правовые справки, аналитические записки и т. п.

Наиболее интересные экспертные заключения, подготовленные Институтом, будут размещаться в рубрике «Правовая экспертиза».

Тексты разработанных Институтом модельных законов субъектов Российской Федерации и модельных муниципальных правовых актов составят содержание рубрики «Модельное правотворчество».

Новости научной жизни будут освещаться в разделе «Диссертационный совет».

Выражаем уверенность в том, что публикации в нашем журнале вызовут интерес у тех читателей, которые в той или иной мере интересуются проблемами регионального и муниципального правотворчества.

Приглашаем авторов к сотрудничеству.

Редакционный совет

М.Г. Тирских, кандидат юридических наук
Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

Санкционирование обычая: понятие, способы, субъекты

Одним из основных видов регуляторов общественных отношений являются обычаи. Как правило, обычаи действуют независимо от государственно-властного установления, опираясь исключительно на общественную реакцию, что объясняется механизмом регулятивного действия обычая. Основополагающим регулятивным началом социального обычая как регулятора общественных отношений является формирование в обществе устойчивого социального стереотипа, укореняющегося благодаря всеобщности его применения и неоднократности повторения закрепленной в социальном обычае модели поведения. Индивидуум подчиняется требованию обычая в первую очередь из-за возникновения привычки поступать в аналогичной ситуации именно таким образом и убежденности в рациональном характере данного правила поведения.

Конечно, ошибкой была бы недооценка роли государства в функционировании обычаев. Социальные обычаи могут признаваться государством в качестве значимых социальных регуляторов, хотя и не гарантироваться его принудительной силой. Некоторые правовые обычаи могут рассматриваться государством как вредные для общества, в результате чего органы государственной власти принимают меры по искоренению либо ограничению распространения таких обычаев.

Одной из наиболее распространенных форм государственной реакции на существующий социальный обычай является его санкционирование, т. е. перевод социального обычая в категорию правового. В силу этого главенствующей в отечественной юридической науке позицией относительно понимания правового обычая является определение его как обычая, применение которого обеспечивается санкцией государства.

С.В. Бошно отмечает, что вопрос о санкционировании обычая должен рассматриваться в контексте ряда значимых признаков.

Во-первых, правовой обычай характеризуется институтом государственного санкционирования, который придает обычаю обязательную (включая принудительную) силу, делает его формой современного права.

Во-вторых, правовой обычай приобретает свои изначальные регулятивные свойства от общества, в силу убеждения и практики.

В-третьих, он приобретает юридическую силу в результате государственного решения [1].

С такой позицией можно согласиться. Санкционирование обычая не изменяет его регулятивной сущности. Правовой обычай применяется для регулирования общественных отношений не потому, что этого требует государство, а потому что обладает собственными регулятивными свойствами. Возникновение социального стереотипа, многократность повторения модели поведения, наряду с рациональным характером правила поведения, вызывают потребность общества в использовании соответствующего обычая для регулирования общественных отношений. Значение санкционирования заключается лишь в констатации факта согласия государства гарантировать реализацию правового обычая, т. е. придании обычаю юридической силы. Как правило, санкционируя обычай, государство не рассматривает его как обязанность субъекта, поскольку наиболее распространенной формой обычая является установление правомочия субъекта на осуществление какого-либо деяния, которое данный субъект реализует по собственной воле либо по договоренности с другими участниками общественных отношений. В таком случае регулятивное значение государственного принуждения, как правило, не проявляется.

Нельзя согласиться с позицией В.Д. Каткова, утверждавшего, что «санкционированный обычай это тоже приказ суверена, но в виде

согласия уже со сложившимся правилом поведения» [2]. В таком случае правовой обычай фактически отождествляется с законом, что не совсем верно. Закон служит лишь одним из инструментов санкционирования социального обычая, но не формой, в которую облекаются конкретные правила поведения. Более того, факт санкционирования правового обычая законом, не изменяющимся с течением времени, не может свидетельствовать о неизменности самого обычая. В таком случае обычай может измениться, при этом не утратив своего правового характера.

На наш взгляд, говоря о правовом обычае, следует отметить ряд принципиально значимых моментов, связанных с его пониманием.

Индивидуализирующим признаком правового (санкционированного) обычая является то, что он приобретает обязательную юридическую силу с санкции государства. Однако предметом такой санкции служит не обычай как конкретное правило поведения, а лишь возможность его использования для решения в строго определенном порядке конкретных, определенных вопросов [3].

Следует отметить, что государство санкционирует лишь те обычаи, которые не противоречат воле государства, согласуются с его политикой, с нравственными основами сложившегося образа жизни. Обычаи, противоречащие государственной политике, общечеловеческой морали, как правило, запрещаются законом. Например, до недавнего времени в Уголовном кодексе РСФСР существовала глава 9, которая предусматривала ответственность за преступления, составляющие пережитки местных обычаев. Статья 233 УК РСФСР, в частности, предусматривала наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет за похищение женщины для вступления в брак. В действующем ныне Уголовном кодексе Российской Федерации такой статьи нет, однако в ряде статей осуществление действий в связи с реализацией таких противоправных социальных обычаев определены в качестве квалифицирующих признаков преступных деяний.

Юридическая сила правового обычая заключается в авторитете государства. Как отмечал Г.Ф. Шершеневич, «основание обязательной силы правовых обычаев заключается в авторитете государственной власти», поскольку она «дает ей юридическую силу, снабжая ее юридическими средствами защиты» [4].

Э.А. Сатина отмечает, что властный характер санкционирования предопределяется участием в этом процессе «государственной власти, которая в свою очередь наделяет право организованной силой. Достигается это посредством государственного аппарата, идеологической легитимизации принуждения, гибкого использования правовых стимулов, средств манипулирования сознанием людей, достижения согласия населения, использования особенностей традиций, обычаев» [5].

На наш взгляд, авторитет государственной власти является главенствующим основанием, преобразующим правила социального обычая в нормы правового обычая.

Санкционирование осуществляется только компетентными государственными органами или иными, специально определенными государством субъектами, по специально определенной процедуре.

Между тем в юридической литературе нет однозначного понимания того, кто может являться субъектом, осуществляющим санкционирование правового обычая. Так, О.В. Малова пишет, что можно выделить пять субъектов санкционирования правового обычая. Субъектами санкционирования могут быть государство как основной субъект санкционирования, государственные органы исполнительной, судебной и законодательной власти, стороны договора, негосударственные организации, государства как субъекты международного права [6]. На наш взгляд, такой подход не совсем верен.

Во-первых, из числа субъектов санкционирования изъяты должностные лица. Между тем данные субъекты в рамках собственной компетенции при осуществлении правотворческой деятельности могут также придавать социальному обычаю статус правового, благодаря установлению специальных мер государственной защиты.

Во-вторых, необходимо отграничивать государство, как основной субъект санкционирования, и государственные органы. В большинстве случаев государственные органы действуют как субъект, представляющий государство и, таким образом, замещают его в качестве непосредственного субъекта деятельности по санкционированию правового обычая. В данном случае следует разделять два типа субъектов санкционирования: санкционирующие субъекты и субъекты, осуществляющие деятельность по санкционированию правового обычая. В первом случае единственным субъектов будет государство, поскольку только

государство может реализовать свою суверенную волю и закрепить социальный обычай в качестве правового. Субъектом же деятельности по санкционированию могут быть органы государственно власти, их должностные лица, органы местного самоуправления, граждане в рамках договорных отношений и т. д.

Следует отметить, что санкционирование может представлять собой отдельный письменный документ, либо входить составной частью в нормативный правовой акт. Такая форма санкционирования применяется в абсолютном большинстве случаев. Лишь в редких случаях государство может осуществить санкционирование обычая, не создавая какого-либо акта, в котором был бы зафиксирован факт придания правовому обычаю юридической силы. Речь в данном случае идет о санкционировании путем конклюдентных действий в рамках какой-либо правоприменительной деятельности.

Таким образом, под правовым обычаем следует понимать разновидность социальных обычаев, не противоречащих законодательству, согласующихся с политикой государства, а также нравственными основами сложившегося образа жизни общества. Они приобретают обязательную юридическую силу с санкции государства, основанной на его авторитете и реализуемой специально управомоченными государством субъектами по формально определенной процедуре, как правило, в виде письменного документа.

Так что же такое санкционирование правового обычая и при помощи каких методов оно может осуществляться?

В отечественной науке теории государства и права не сложилось однозначной позиции относительно понимания санкционирования обычаев. По сути, аксиомой является лишь то, что санкционирование рассматривается как процесс, посредством которого осуществляется придание юридической силы сложившимся в обществе правилам поведения.

Термин «санкционирование» применяется для характеристики различных действий в связи с формами права или правоприменительной деятельностью. Объединяющим началом использования этого термина в теоретико-правовой науке является выражение отношения к явлениям, возникшим без участия этой оценивающей структуры. Санкционирование определяет выражение отношения государственных органов к обычному праву. В результате этого обычное право либо получает защиту со стороны государства, которая дополняет собственные регулятивные и охранительные свойства норм обычного происхождения, либо претерпевает негативное воздействие со стороны государства, связанное с борьбой с пережитками социальных обычаев.

Следует отметить, что в отечественной юридической науке в отношении процессов придания юридической силы обычаям наряду с термином «санкционирование» используются и другие термины. Так, А.В. Поляков пишет, что наряду с «санкционированием» можно говорить о «признании» правового обычая. Содержание этой процедуры осуществляется путем ссылки на обычай как на общеобязательное правило в каком-либо нормативно-правовом акте государства или при аналогичном его признании судебной, административной или арбитражной практикой [7].

По мнению И.Г. Мироновой, в контексте определения следует говорить о легализации правового обычая. Она определяет две основные формы легитимации правового обычая в современном российском праве: содержательную легитимацию и формальную легитимацию [8].

Под содержательной легитимацией, т. е. положительным восприятием обычая, его поддержке со стороны людей, в среде которых он сформировался и действует, понимается использование его в юридической деятельности (например, в различных видах юридического процесса: законодательном, избирательном, правоприменительном).

Обычай отражает то, что считается в обществе справедливым, социальный опыт (Р. Давид, К. Жоффре-Спинози, В.С. Нерсесянц). Соответственно, любой существующий обычай с позиции отношения к нему субъектов локальной общности, где он появился и применяется, является содержательно легитимным. Содержательная легитимация означает также положительное восприятие обычая в юридической деятельности. Содержательно легитимные обычаи используются в практической деятельности субъектов права, являются регулятором общественных отношений (в том числе в различных видах юридического процесса: законодательном, избирательном, правоприменительном), но в качестве источников современного российского публичного права органами государственной власти не рассматриваются, поэтому не поддерживаются силой государственного принуждения.

Под формальной легитимацией понимается особая форма государственно-властной

деятельности, придающей обычаю статус источника современного российского права, тем самым обеспечивая его силой государственного принуждения (в российской правовой системе результат формальной легитимации предстает в виде положения нормативного правового акта (в том числе муниципального) или нормативного договора).

На наш взгляд, такие подходы являются не совсем корректными. По своей сути процессы «санкционирования» и «признания» могут отождествляться, если под санкционированием понимать любую деятельность государства вообще. В таком случае пассивное (не сопряженное с принятием акта, подтверждающего готовность государства использовать силу принуждения) согласие органов публичной власти и их должностных лиц с существованием социального обычая рассматривается некоторыми исследователями как «молчаливое санкционирование» правового обычая. С этим нельзя согласиться. Социальный обычай переходит в разряд правового тогда и только тогда, когда государство не только согласилось с возможностью или даже необходимостью существования того или иного социального обычая, но и выразило готовность либо посредством принятия официального акта, либо через осуществление определенного конклюдентного действия использовать силу государственного принуждения для поддержания регулятивного действия обычая. Между тем в случае осуществления санкционирования путем конклюдентных действий достаточно спорной является законность такой деятельности государства. На наш взгляд, ошибочным было бы устанавливать презумпцию законности этой деятельности. Однако это не подтверждает ни сложившаяся государственно-правовая практика, ни теоретическое понимание государства как субъекта, использующего неправовое принуждение.

В связи с этим, на наш взгляд, санкционирование правового обычая нельзя отождествлять с признанием социального обычая, поскольку последнее является скорее признанием юридического факта (наличия соответствующего правила поведения), но не определением общеобязательности данного правила поведения.

Неправомерно также соотносить санкционирование обычая и его легитимацию. Рассматривая данный вопрос, отметим, что необходимо отличать такие понятия, как «легализация» (придание обычаям законного характера) и «легитимация» (социальная оправданность и политическая обоснованность существования того или иного обычая).

По сути, обычай не требует какой-либо легитимации, он легитимен в рамках системы общественных отношений постольку, поскольку индивидуумы считают для себя возможным использовать соответствующее правило поведения для регулирования собственных общественных отношений. Однако легальным обычай становится только в результате санкционирования. Идеально правовой обычай всегда легитимен и легален. Однако если конкретный обычай признается государством неправовым, он приобретает качество нелегального и постепенно утрачивает свою легитимность.

В современной юридической науке нет однозначного подхода к определению механизмов санкционирования правового обычая. Как правило, случаи санкционирования обычаев носят единичный характер, а значит, не формируется устойчивая система санкционирования.

Так, С.В. Бошно определяет, что санкционирование составляют такие действия (бездействие) органов государственной власти, как: издание нормативного правового акта, содержащего разрешающую бланкетную норму; закрепление в судебном документе обычно-правового предписания; фактическое признание субсидиарного действия обычаев (молчаливое санкционирование); законодательное закрепление норм обычного происхождения путем их внесения в текст нормативных актов; перерастание правоприменительной деятельности в соответствующее обыкновение [9].

С такой позицией можно согласиться лишь отчасти. Так, на наш взгляд, оправданным и справедливым является выделение таких методов санкционирования, как издание нормативного правового акта, содержащего разрешающую бланкетную норму, закрепление в судебном документе обычно-правового предписания и в некоторых случаях фактическое признание субсидиарного действия обычаев, реализуемое конклюдентными действиями государства. В то же время нельзя согласиться с тем, что законодательное закрепление норм обычного происхождения путем их внесения в текст нормативных актов является методом санкционирования обычая. Вряд ли серьезно можно говорить о том, что восприятие законодателем норм морали, нравственности, этики и т. д. будут являться формой санкционирования данных социальных регуляторов. В случае

внесения правила поведения в текст нормативного права, мы вынуждены констатировать факт прекращения существования обычая и возникновение нормативного правового акта как источника (формы) права. Данное правило поведения будет использоваться в практике социальных отношений исключительно благодаря авторитету государства, но не многократности его повторения.

Неверно, по нашему мнению, и отождествление правового обычая с деловым обыкновением. Лишь в редких случаях обыкновения правоприменительной практики могут стать правовым обычаем. При этом такой переход неформализованного обыкновения в разряд правовых обычаев потребует последующего санкционирования либо нормативным правовым актом, либо судебным решением. В данном случае признание перерастания правоприменительной деятельности в соответствующее обыкновение в качестве метода санкционирования правового обычая является неверным.

Говоря о санкционировании правового обычая, следует отметить и обратный процесс, связанный с формированием устойчивой реакции государства на существующие социальные обычаи. Наряду с санкционированием правового обычая, государство может устанавливать правовые ограничения на распространение и действие социального обычая.

Наиболее распространенным методом санкционирования правового обычая является санкционирование законодательным органом путем закрепления в бланкетной норме отсылки к правовому обычаю в связи с конкретными отношениями. При этом обычная норма не переписывается в текст нормативного правового акта.

Подобный подход к пониманию санкционирования достаточно распространен и встречается как у дореволюционных авторов, так и у представителей современного поколения исследователей. Выступая сторонником данной теории, С.Л. Зивс отмечает, что «законодательный акт устанавливает правовую норму, превращающую обычай в санкционированную государством практику». Он делает вывод о соотношении обычая вообще и правового обычая, в частности, указывая, что особенность последнего состоит в том, что происходит «санкционирование обычая государственным нормативным актом; однако лишь путем отсылки, без прямого (текстуального) его закрепления в нормативном акте» [10]. Таким образом, С.Л. Зивс полагал, что законодательная власть обладает приоритетом в придании правовым обычаям свойств формы права.

Аналогичной точки зрения придерживался В.С. Нерсесянц. Он полагал, что «государственное санкционирование обычаев зачастую осуществляется в официальной письменно-документальной форме — путем признания в нормативно-правовых актах позитивно-правового значения соответствующих обычаев» [11]. Ученый высказывается против отождествления санкционирования и перехода норм обычного происхождения в нормативные правовые акты. Если в тексте государственного акта воспроизводится содержание сложившихся правил поведения, то обычное предписание прекращается, а его место занимает другая форма права — нормативный правовой акт. На наш взгляд, такое представление является справедливым и позволяет избежать излишнего дублирования правовых форм.

Существование законодательной формы санкционирования правового обычая поддерживали И.Б. Новицкий [12], Ф.И. Леонтович [13]. С.А. Галунский утверждал, что санкционирование осуществляется двумя способами: законом и посредством судебных решений [14].

Некоторые авторы, признавая приоритет законодательной формы санкционирования правового обычая, писали при этом о возможности существования «молчаливого согласия». По мнению Е.В. Колесникова, «правовые обычаи чаще всего прямо не зафиксированы в нормах действующего законодательства. Однако это не дает безусловных оснований утверждать, что для их применения в обязательном порядке необходима прямая отсылка к ним закона. Правовой обычай действует и с молчаливого согласия законодателя. Обычай часто выполняет правовосполнительную функцию и применяется в случае пробела в законодательстве, неурегулированности нормами права тех или иных общественных отношений» [15].

Высказанные автором аргументы не могут быть полностью поддержаны, поскольку в его тезисах происходит смешение разных форм права. Так, он говорит о функционировании обычая через принципы права. Кроме того, происходит подмена реализации права восполнением пробелов в праве с помощью аналогий.

Другим распространенным методом санкционирования является санкционирование правового обычая судебными органами. Такое

санкционирование может осуществляться либо в случае непосредственного использования в качестве основания обычая без разрешения законодателя, либо в случае выработки определенного порядка разрешения дел, сложившегося в обыкновение судебной практики.

Санкционирование непосредственно судебной властью вне зависимости от разрешения законодателя является родственным молчаливому санкционированию. Квалифицирующим признаком такого санкционирования является отсутствие определенного мнения законодателя по конкретным поводам применения обычая. Данный способ не исключает полностью, но меняет участие законодателя в процессе санкционирования и разрешает судам учитывать обычаи и обыкновения. Если в первом случае законодатель описывал ситуации и факты, к которым разрешалось применение обычно-правовых норм, то в данном способе санкция дается суду в виде разрешения применять обычаи по своему усмотрению.

Двойственное, поэтапное санкционирование, осуществляемое путем первоначального законодательного, а затем судебного санкционирования признано, как в отечественной, так и зарубежной теории права. Такой гибкий вариант позволяет унифицировать процесс санкционирования обычая.

Санкционирование судебными органами определенного порядка разрешения дел, сложившегося в обыкновение судебной практики, имеет место в том случае, если сама юридическая практика ведет к образованию своеобразных судебных обычаев, складывающихся в систему права.

Судебная практика представляет собой сложившееся направление правоприменительной деятельности, и в этом смысле она образует правовой обычай в форме обыкновения. По характеру выражения судебные обыкновения имеют устную форму, так как ни законодатель, ни судебные органы прямо нигде не прописывали право судов создавать обыкновения своей деятельности. Сам же порядок возникновения судебных обыкновений схож с происхождением обычных норм, а результаты этого процесса могут закрепляться в письменной форме (например, постановления пленумов), но могут существовать как совокупность поступков.

Известен только один пример прямого закрепления в отечественном законодательстве судебных обыкновений. Законом РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 г. [16] было установлено, что этот орган рассматривает дела о конституционности правоприменительной практики, если оспариваемое решение принято в соответствии с обыкновением.

Конституционный Суд РСФСР не только оценивал конституционность обыкновений правоприменительной практики, но и мог повлиять на их дальнейшее существование. Так, в случае признания обыкновения неконституционным на орган или должностное лицо, издавших нормативный акт, решение, разъяснение, указание, обосновывающие такую практику, возлагалась обязанность изучить вопрос о необходимости его отмены или изменения лишь в том случае, если об этом будет прямо указано в решении Конституционного Суда РСФСР.

По мнению О.Н. Братуся и И.С. Самощенко, существует метод санкционирования права, связанный с сопряженным развитием законодательства и правоприменительной практики. Они предлагают пути формирования правового обычая, в которых юридическая практика и законодательное основание не противоречат друг другу, а выступают последовательными стадиями единого процесса санкционирования: «По отношению к правовым обычаям следует различать два взаимодействующих фактора их образования: а) общественную практику, в ходе которой постепенно, в результате многих повторений, складывается обычай как правило поведения, соблюдаемое обществом (или иным коллективом) в силу привычки, традиции; б) санкционирование этого правила государством, в результате которого норма обычая становится правовой нормой» [17].

Принципиальным представляется, что авторы не провозглашают государство создателем обычая, вместе с тем публичная власть придает этим обычаям дополнительную силу. В обычном праве в результате законодательного санкционирования сохраняется общественный авторитет, но он дополняется государственным.

Ряд авторов придерживается самостоятельной позиции относительно основных методов санкционирования правовых обычаев. Так, Н.А. Пьянов пишет о том, что санкционирование может быть в форме фактического (молчаливого) признания государственными органами тех или иных обычаев, которыми они руководствуются в своей практической деятельности и считают их нормами действующего права, а также в форме закрепления в нормативно-

правовых актах отсылок к обычаям или вынесения государственными органами решений на основании существующих обычаев [18].

О.В. Малова выделяет два основных способа санкционирования: прямой и опосредованный. Прямым способом осуществляется «ссылочное» санкционирование — через закрепление ссылки в нормативном правовом акте, санкционирование через «соблюдение норм обычаев в деятельности государственных органов» — реализуемые путем осуществления конклюдентных действий государством в лице органов государственной власти и должностных лиц, «санкционирование через процедуры международного признания» — применяемое для общепризнанных принципов международного права, носящих обычный характер.

Опосредованным способом осуществляется «договорное санкционирование» — реализуемое через указание нормы обычая в договоре, а также «неофициально систематизированное санкционирование», осуществляемое через самостоятельную деятельность государственных организаций [19].

Всего же, по мнению О.В. Маловой, можно выделить шесть самостоятельных способов санкционирования правового обычая:

1) *законодательное санкционирование*, осуществляемое когда в конституции государства есть ссылка на обычай как источник права, либо когда в законах и специальных нормативных актах имеются разрешения законодателя в определенных отраслях права руководствоваться обычаями, либо когда разрешено применение обычая в случае прямой отсылки в конкретной норме нормативного акта;

2) *правоприменительное санкционирование,* осуществляемое судебными органами или органами исполнительной власти государства, в том случае, когда суд как орган государства в своих решениях санкционирует обычай, придавая ему правовой характер, либо осуществляет преобразование обычаев в правовые собственной правоприменительной практикой;

3) *ведомственное санкционирование*, осуществляемое иными органами государства, не связанными с осуществлением правоприменительной деятельности. Например, в Российской Федерации в настоящее время действуют «Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов», в редакции 1983 г., принятые Международной Торговой Палатой и Внешторгбанком СССР, которые по своей сути являются формой санкционирования правовых обычаев;

4) *договорное санкционирование*, осуществляемое в том случае, когда законом предусматривается возможность сторон договора указать обычай в качестве источника права, применяемого для регулирования отношений, возникающих между ними;

5) *молчаливое санкционирование*, реализующееся посредством соблюдения обычаев в деятельности государственных органов и учреждений;

6) *признание международного обычая*, являющееся частным случаем санкционирования и применяющееся исключительно в рамках международно-правовой деятельности [20].

А.В. Прохачев полагает, что государственное санкционирование может осуществляться в шести исторических формах и как минимум — в двух современных. К числу таких форм он относит: молчаливое признание действия обычаев сувереном, при принятии сувереном управленческих, властных решений в соответствии с обычаями; законодательное признание обычаев, в том числе осуществление компиляции обычного права в специальные унифицированные сборники; канонизация обычаев в странах с клерикальным режимом; секуляризация обычаев при укреплении светской государственной власти; реципиирование норм римского права в качестве авторитетных обычно-правовых регуляторов посредством политического признания и, наконец, судебное признание обычаев [21].

В качестве современных способов А.В. Прохачев называет «общее (рамочное) признание правового обычая (обычая делового оборота)», осуществляемое в соответствии со специальной моделью, определенной, в частности, ст. 5 Гражданского Кодекса Российской Федерации, а также «действие в качестве обычаев отдельных положений утративших силу нормативных актов в реформируемых правовых системах», например, положений о поставках продукции производственно-технического назначения и о поставках товаров народного потребления, принятых Советом Министров СССР [22].

На наш взгляд, с таким подходом нельзя согласиться. В рассмотренных исторических примерах А.В. Прохачев необоснованно допускает соединение как случаев бланкетизации социального обычая, так и воспроизведения текста норм обычного права в нормативных источниках. Например, рецепция римского права вряд ли может рассматриваться как механизм формирования правовых обычаев,

поскольку, как правило, в период активной рецепции (VII–X вв. н.э.) римское право не имело широкого распространения и постоянного многократного повторения. Такие нормы нельзя считать обычными. При этом следует признать, что на некоторых территориях бывшей Римской империи нормы римского права постепенно стали обычаями, однако для данных территорий принципиально несправедливым является тезис о рецепции, поскольку она возможна исключительно в отношении норм иной правовой системы.

Кроме того, сомнение вызывает отнесение к числу форм санкционирования действия в качестве обычаев отдельных положений утративших силу нормативных актов в реформируемых правовых системах. Данное утверждение неверно, поскольку использование отдельных положений утративших силу нормативных актов носит характер скорее делового обыкновения, а не правового обычая. По крайней мере, в отношении использования таких норм достаточно спорным является тезис, касающийся придания таким «обычаям» принудительной силы государства.

Специфической является позиция А.В. Прохачева, полагающего, что допустимо выделять такие виды государственного санкционирования, как абстрактное и конкретное (казуальное) [23].

Конкретное (казуальное) санкционирование — это придание обычаю правового значения через признание судом сложившегося порядка в качестве общепризнанного обычая. Суд делает вывод о правовом характере обычая и основывает на нем свое решение (или часть решения). При этом такое санкционирование может быть осуществлено и другим органом государственной власти путем самостоятельного фактического неоднократного применения обычая. Это сближает обычай с судебным и административным прецедентом. К этому же типу санкционирования А.В. Прохачев относит публичное объявление сложившегося правила (свода правил) в качестве правового обычая (исторический пример такой формы — законодательное объявление компиляций обычного права, в настоящее время — это распространение действия международных обычаев на внутреннюю сферу в силу актов ратификации.

Абстрактное санкционирование связывается с правилами обычного генезиса, которые существуют в обществе, могут возникнуть в будущем, либо неизвестны уполномоченным органам, либо по каким-то причинам не были предметом конкретного санкционирования. В этом случае процесс правотворчества делится на две части: законодательное (принципиальное) признание действия правового обычая в определенной сфере и в определенной иерархии правовых форм и собственное создание, т. е. формулировка конкретного правила поведения, применяемого к конкретной ситуации.

На наш взгляд, контекстное разделение санкционирования на абстрактное и конкретное хотя и имеет право на существование в связи с особенностями юридической практики, но не оправдано с точки зрения понимания правового характера обычая. В частности, обязательность такого признака правовой нормы, как способность регулировать неопределенное число общественных отношений с участием неопределенного качественного и количественного состава субъектов общественных отношений в части, касающейся конкретного санкционирования, реализуется далеко не всегда. В таком случае, если обычай применяется исключительно для регулирования единичного общественного отношения, он не может быть признан источником права, а значит, не может являться правовым обычаем в собственном смысле данного слова.

Таким образом, можно констатировать факт отсутствия единообразной позиции в отношении санкционирования правовых обычаев как в законодательстве Российской Федерации, так и в теоретико-правовой доктрине. Между тем установление единообразных требований к санкционированию правового обычая является необходимым этапом развития правовой системы. В связи с этим очевидна необходимость формирования единообразного доктринального подхода к данной проблеме и закрепление в законодательстве Российской Федерации устойчивых правил санкционирования правовых обычаев.

1. См.: *Бошно С.В.* Формы права: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2005. С. 172.
2. См.: *Катков В.Д.* К анализу основных понятий в юриспруденции. Харьков, 1903. С. 345.
3. См.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая: Общие положения. М., 1999. С. 63.

4. *Шершеневич Г.Ф.* Курс гражданского права. Казань, 1901. Т. 1. С. 192.
5. *Сатина Э.А.* Основные аспекты правового санкционирования : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 20, 22, 25.
6. *Малова О.В.* Правовой обычай как источник права основных правовых систем современности : монография. Иркутск, 2006. С. 81.
7. *Поляков А.В.* Общая теория права : курс лекций. СПб., 2001. С. 506.
8. *Миронова И.Г.* Правовой обычай как источник современного российского публичного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10—11, 17—22.
9. *Бошно С.В.* Указ. соч. С. 172.
10. *Зивс С.Л.* Источники права. М., 1982. С. 159—161.
11. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М., 1999. С. 400—401.
12. *Новицкий И.Б.* Источники советского гражданского права. М., 1959. С. 63—64.
13. См.: *Богишеч В.* По поводу статьи Леонтовича: заметки о разработке обычного права. СПб., 1980. С. 20.
14. *Галунский С.А.* Обычай и право // Сов. государство и право. 1939. № 3. С. 4.
15. *Колесников Е.В.* Обычай как источник советского государственного права // Правоведение. 1989. № 4. С. 20.
16. Закон РСФСР от 6 мая 1991 года «О Конституционном суде РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621 (утратил силу).
17. Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М., 1966. С. 163—164.
18. *Пьянов Н.А.* Консультации по теории государства и права : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Иркутск, 2008. С. 198—199.
19. *Малова О.В.* Указ. соч. С. 81.
20. Там же. С. 69—80.
21. *Прохачев А.В.* Обычай в системе форм права: вопросы теории : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 69.
22. Там же. С. 70.
23. Там же. С. 74—76.

НОВЫЕ ИЗДАНИЯ ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ имени М.М. СПЕРАНСКОГО



В 2009 году в серии «Сравнительно-правовые исследования» вышли в свет:

Правовой статус административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации / науч. ред. В.В. Игнатенко. — Иркутск : Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, 2009. — 72 с.

В издании проводится сравнительно-правовое исследование законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих правовой статус административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, даны рекомендации о возможности использования органами государственной власти Иркутской области положительного опыта правового регулирования указанного вопроса в субъектах Российской Федерации.

Правовое регулирование транспортного обслуживания населения в субъектах Российской Федерации / науч. ред. В.В. Игнатенко. — Иркутск : Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, 2009. — 60 с.

Исследование включает в себя анализ целей, задач и принципов государственного регулирования транспортного обслуживания населения в субъектах Российской Федерации, в нем рассмотрены вопросы организации транспортного обслуживания, регулирования пассажирских перевозок, государственной поддержки перевозчиков, осуществления контроля в данной сфере.

Издания адресованы депутатам законодательных органов, работникам юридических служб государственных органов, специалистам в области законотворчества.

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Предмет и пределы конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации

Общеизвестно, что четкое определение предмета и пределов правового регулирования представляет собой одно из ключевых условий подготовки качественного проекта правового акта, в особенности — акта законодательного.

Значимость правильного решения данного вопроса существенно возрастает, если речь идет об актах конституционного (учредительного) характера, поскольку они не только непосредственно регулируют соответствующие общественные отношения, но по самой своей природе предопределяют структуру и содержание текущего правового регулирования, осуществляемого путем принятия правовых актов более низкой юридической силы. Кроме того, для конституционных актов традиционно устанавливается усложненный порядок их изменения. Таким образом, необоснованный отказ от решения тех или иных вопросов в акте конституционного характера в пользу текущего законодательства вызывает опасность частых изменений соответствующих предписаний, порождающих нестабильность общественных отношений в сферах наиболее важных для нормального функционирования социума (правовое положение личности, организация публичной власти и т. д.). Напротив, искусственное «завышение» уровня правового регулирования снижает его гибкость, что также не всегда бывает оправданным.

Сказанное относится и к таким правовым актам, как конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — свой устав и законодательство. Таким образом, в системе правовых актов каждого субъекта Российской Федерации вне зависимости от видовой принадлежности последнего должен быть особый правовой акт, значение которого столь велико, что оно подчеркивается на уровне федерального Основного закона.

Выделение конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как особых правовых актов обусловлено их предназначением в системе правового регулирования. Это предназначение, в свою очередь, определяется исходя из содержания конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Закономерно возникает вопрос о том, каково это содержание или, иными словами, каков предмет регионального конституционного (уставного) регулирования.

Ответ на поставленный вопрос, хотя и в наиболее общей форме, также сформулирован в Конституции Российской Федерации. Согласно ее ст. 66 статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики (ч. 1), а статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа — Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа (ч. 2).

Таким образом, задача конституции (устава) субъекта Российской Федерации заключается в определении статуса соответствующего субъекта Российской Федерации*. Однако

* Спорным является вопрос о том, предусматривают ли установления ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации лишь определение «минимального» предмета регулирования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации (не исключая наличия в указанных актах положений, не определяющих статус субъектов Российской Федерации), либо ограничение предмета регулирования этих актов только вопросами статуса субъектов Российской Федерации.

содержание самого понятия «статус субъекта Российской Федерации» в Конституции Российской Федерации не раскрывается*. Соответственно, прежде чем говорить о предмете регионального конституционного (уставного) регулирования, необходимо сформировать адекватное представление о содержании этого понятия.

Термин «статус» широко используется в Конституции Российской Федерации и законодательстве. Так, в соответствии со ст. 64 Конституции Российской Федерации положения гл. 2 Конституции составляют основы правового статуса личности; федеральным законом устанавливается статус столицы Российской Федерации (ч. 2 ст. 70); к ведению Российской Федерации отнесено определение статуса государственной границы территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (п. «н» ст. 71) и др. Приняты и действуют федеральные законы, предметом регулирования которых является статус отдельных категорий граждан (см., напр., Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3133-I «О статусе судей в Российской Федерации» [1], Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [2]), территорий (см., напр., Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» [3]), организаций (см., напр., Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [4]) и т. д.

Обобщение и анализ соответствующих правоположений приводит к пониманию статуса как синонима правового положения, т. е. системы, которая включает в себя в качестве взаимосвязанных элементов отличительные признаки носителя статуса, его права, обязанности и ответственность, механизмы возникновения, трансформации и прекращения статуса, а также гарантии статуса. Исходя из этого можно говорить о статусе субъекта Российской Федерации как о взаимосвязанной совокупности его признаков, прав, обязанностей, ответственности и гарантий, определяющих правовое положение субъекта Российской Федерации.

Такая трактовка исключает сведение всего содержания статуса субъекта Российской Федерации к его видовой принадлежности, т. е. к тому, что он является республикой, краем, областью и т. д. Столь узкое понимание статуса субъекта Российской Федерации не согласуется с тем, что вопросы изменения статуса субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации), а также статус субъекта Российской Федерации, вновь образуемого в ее составе либо принимаемого в ее состав (п. 3 и 4 ст. 4, подп. «а» п. 1 ст. 7, п. 3 ст. 8, абзац первый п. 2 ст. 10, абзац первый п. 2 ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [5]), регулируются федеральными конституционными законами, т. е. актами, которые имеют более высокую юридическую силу, нежели обыкновенные федеральные законы (ч. 3 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Существенную роль в прояснении содержания статуса субъекта Российской Федерации играют решения Конституционного Суда Российской Федерации. Так, формулируя общую характеристику конституционного** статуса республик — субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд указал, что этот статус обусловлен федеративным устройством Российской Федерации, основанном на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской

* Статус субъекта Российской Федерации в качестве предмета правового регулирования упоминается не только в ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации. Часть 5 этой же статьи устанавливает, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса (а не просто статуса!) субъекта Российской Федерации. Смысл понятия «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации» в Конституции Российской Федерации также не раскрывается и видимых различий между ним и понятием «статус субъекта Российской Федерации» не проводится.

** Понятия «статус субъекта Российской Федерации» и «конституционный статус субъекта Российской Федерации» рассматриваются здесь как синонимы.

Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (ч. 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации) [6]. Вполне очевидно, что изложенный тезис распространяется на конституционный статус не только республик, но и других субъектов Российской Федерации.

В решениях Конституционного Суда Российской Федерации выделяются и отдельные элементы статуса субъекта Российской Федерации. Так, Конституционный Суд отмечал, что:

— существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса республики (государства) в качестве субъекта Российской Федерации имеет территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти [7];

— в силу своего конституционного статуса (ст. 65 и 66 Конституции Российской Федерации) республика, как и другие субъекты Российской Федерации, вправе самостоятельно устанавливать свои символы, выражающие исторические и иные ценности и традиции народов, проживающих на соответствующей территории, придавать им статус официальных отличительных атрибутов, определять порядок их официального использования; флаг, герб и гимн наряду с наименованием республики призваны самоидентифицировать ее внутри Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить иным целям [8];

— статус субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов) бюджетных правоотношений обусловлен тем, что они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств и иного имущества и выступают в соответствующих правоотношениях в лице своих органов [9];

— существенной гарантией конституционного статуса субъекта Российской Федерации является право субъекта Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением того факта, что его закон подлежит применению как не противоречащий Конституции Российской Федерации, в случае принятия судом общей юрисдикции решения о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации недействующим [10];

— одним из элементов конституционного статуса субъекта Российской Федерации является статус его законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации, составной частью которого, в свою очередь, является порядок формирования указанного органа [11].

Обобщая вышеизложенное, представляется возможным сформулировать следующий перечень элементов статуса субъекта Российской Федерации:

— официальное наименование;

— принадлежность к определенному виду субъектов Российской Федерации, т. е. к числу республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов, автономных областей;

— население;

— территория (и как следствие — границы);

— административно-территориальное деление, включая столицу (административный центр)*;

— государственные символы;

— предметы ведения;

— система органов государственной власти и иных государственных органов;

— система государственных должностей и государственная гражданская служба;

— система правовых актов;

— государственная собственность области;

— бюджет;

— региональные налоги.

Следующий вопрос, имеющий принципиальное значение для определения содержания конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации, заключается в том, насколько детализированным оно должно быть. Проблема пределов регионального конституционного (уставного) регулирования возникает в связи с тем, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации не является всеобъемлющим кодифицированным актом, объединяющим весь массив нормативного регулирования по вопросам статуса субъекта Российской Федерации. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, по смыслу ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 1, 3, 4, 5, 15, 71, 72, 73 и 76 конституции и уставы субъектов Российской Федерации, будучи учредительными по своему характеру, что в то же время непосредственно обусловлено

* Четыре субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, а также Московская и Ленинградская области — своих столиц (административных центров) не имеют.

учредительным характером Конституции Российской Федерации, определяют организацию субъектов Российской Федерации и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения. Что касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то конституции и уставы субъектов Российской Федерации служат основой их законодательства по этим вопросам наряду с федеральными законами без ущерба для верховенства последних [12].

Характеристика конституции (устава) субъекта Российской Федерации как акта, выступающего в качестве основы законодательства субъекта Российской Федерации, предполагает наличие этого законодательства, т. е. существование системы правовых актов более низкой, чем конституция (устав), юридической силы. К этому же выводу приводит и логическое толкование правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации об особом, а именно высшем месте конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в иерархии нормативных актов соответствующего субъекта Российской Федерации [13]. В результате один и тот же комплекс вопросов (например, об организации и деятельности законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) одновременно является предметом регулирования правовых актов различной юридической силы — конституции (устава), законов, подзаконных актов.

Единого подхода к определению пределов конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации не сложилось. Прежде всего, представляется совершенно очевидной невозможность выработки каких бы то ни было количественных критериев оптимальности этого регулирования. Например, Устав Курганской области состоит из 178 статей, Конституция Республики Тыва — из 143, Устав Ямало-Ненецкого автономного округа — из 80, Устав Ульяновской области — из 37. При этом данные акты, как следует из ч. 2 ст. 5 и ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации, имеют один и тот же предмет и одинаковое предназначение, и ни один из них не был предметом оспаривания в судах в связи с неполнотой или, напротив, избыточностью содержащегося в них регулирования. Иными словами, оценка конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как «кратких», «сжатых» либо, напротив, «раздутых», «объемных» является не вполне корректной.

Сказанное означает, что пределы регулирования, устанавливаемого конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, необходимо определять не числом каких бы то ни было структурных элементов (статей, глав, разделов) конституций (уставов), а глубиной урегулирования тех вопросов, которые должны быть решены именно на уровне конституции (устава). С этой точки зрения представляется обоснованным сформулировать три фундаментальных требования к содержанию конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также к соотношению конституционного (уставного) и текущего регулирования соответствующих правоотношений:

во-первых, должно обеспечиваться соблюдение требований ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации к предмету регионального конституционного (уставного) регулирования, в силу которых все элементы статуса субъекта Российской Федерации подлежат регулированию конституцией (уставом) этого субъекта Российской Федерации. Не может быть таких элементов указанного статуса, нормативное обеспечение которых целиком и полностью осуществляется посредством текущего регионального законодательного и подзаконного регулирования*. Столь же недопустима неполнота конституционного (уставного) закрепления элементов статуса субъекта Российской Федерации**;

* В этой связи представляется недопустимым включение в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации «пустых», т. е. лишенных собственного регулирующего потенциала, положений. Примером такого положения является п. 19 ст. 87 Конституции Республики Башкортостан, согласно которому Президент Республики Башкортостан формирует межведомственный Совет общественной безопасности Республики Башкортостан. Ни в этом, ни в каких-либо иных положениях Конституции Республики Башкортостан не раскрываются функции и полномочия названного Совета; следовательно, решение этого вопроса целиком и полностью составляет предмет регулирования текущего законодательства субъекта Российской Федерации, хотя сам Совет, по существу, учрежден Конституцией Республики Башкортостан.

** Например, в ст. 80 Устава Мурманской области указано, что в Мурманской области в соответствии с федеральным конституционным законом может образовываться Уставный суд Мурманской области (ч. 1), полномочия которого устанавливаются федеральным конституционным законом и законом Мурманской области (ч. 2). Таким образом, Устав Мурманской области не дает ответа на вопрос о том, должен ли быть учрежден Уставный суд области, что, по сути, создает неопределенность по вопросу состава системы органов государственной власти этого субъекта Российской Федерации.

во-вторых, в силу усложненного порядка внесения поправок в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации* в региональный учредительный акт не должны включаться предписания, которые по тем или иным причинам заведомо будут подвергаться регулярным изменениям**. С другой стороны, этот усложненный порядок позволяет стабилизировать правовое регулирование и защитить его от необоснованно частых изменений, в том числе обусловленных политическими мотивами;

в-третьих, содержание конституции (устава) субъекта Российской Федерации должно допускать возможность его конкретизации и создавать тем самым условия для нормального развития системы правовых актов субъекта Российской Федерации***.

Суммируя изложенные требования, можно сформулировать вывод, согласно которому не должно допускаться ни искусственного завышения, ни необоснованного понижения уровня правового регулирования тех или иных правоотношений, которые в силу ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации потенциально могут быть предметом регулирования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о допустимости дублирования в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой конституционные принципы федеративного устройства, учредительный характер Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации обеспечивают органическое единство федерального и регионального конституционно-правового регулирования и тем самым — единство конституционно-правового пространства, единство конституционно-правового регулирования в условиях федеративного государства [15]. Отсюда следует, что конституционное (уставное) регулирование субъектов Российской Федерации объективно невозможно без заимствования положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Такое заимствование не является вмешательством регионального законодателя в нормотворческие прерогативы федерального центра**** и на практике может приобретать форму 1) прямого дублирования, 2) терминологической адаптации «под» конкретный субъект Российской Федерации или 3) отсылок.

Нужно учитывать и то обстоятельство, что полный отказ от заимствования федеральных норм в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации неизбежно повлечет утрату региональным учредительным актом своей целостности. На необходимость обеспечения

* В соответствии с п. 1 и 2 ст. 7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов, а законы субъекта Российской Федерации — большинством голосов от установленного числа депутатов [14].

** В качестве примера таких предписаний можно привести ч. 1 ст. 21 Устава Воронежской области, где воспроизведен содержащийся в ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

*** Этот положение носит общий характер и отнюдь не исключает появления в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации «законченных» предписаний, дальнейшая конкретизация которых актами более низкой юридической силы невозможна. Такой характер может, например, иметь норма о численности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

**** О принципиальной допустимости дублирования положений федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации см., в частности: абзац пятый п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 7 октября 2005 г. № 342-О по запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [16], а также п. 7.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области.

целостности и единства конституции (устава) субъекта Российской Федерации как акта, имеющего высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта Российской Федерации, прямо указывал Конституционный Суд Российской Федерациb [17]. Другое дело, что злоупотребление заимствованием федеральных норм столь же недопустимо и может приводить в конечном счете к тому, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации не будет иметь собственного нормативного содержания.

---

1. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30, ст. 1792; 1993. № 17, ст. 606; СЗ РФ. 1995. № 26, ст. 2399; 1999. № 29, ст. 3690; 2000. № 26, ст. 2736; 2001. № 51, ст. 4834; 2004. № 35, ст. 3607; 2005. № 15, ст. 1278; 2007. № 10, ст. 1151; № 31, ст. 4011; 2008. № 52, ч. 1, ст. 6229; 2009. № 19, ст. 2273.

2. СЗ РФ. 1995. № 35, ст. 3503; 2000. № 32, ст. 3341; № 33, ст. 3348; № 46, ст. 4537; 2003. № 46, ч. 1, ст. 4435; 2004. № 35, ст. 3607; № 45, ст. 4377; № 49, ст. 4840; 2005. № 1, ч. 1, ст. 15; № 19, ст. 1752; 2008. № 18, ст. 1938; 2009. № 19, ст. 2274.

3. СЗ РФ. 1999. № 15, ст. 1750; 2004. № 35, ст. 3607; 2007. № 43, ст. 5084.

4. СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3799; 2008. № 20, ст. 2254; № 30, ч. 1, ст. 3597; № 49, ст. 5723.

5. СЗ РФ. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4916; 2005. № 45, ст. 4581.

6. См. абзац первый п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // СЗ РФ. 2004. № 47, ст. 4691.

7. См. абзац четвертый п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике // СЗ РФ. 1997. № 5, ст. 708; абзац третий п. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова // СЗ РФ. 2002. № 6, ст. 627.

8. См. абзац пятый п. 2.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728.

9. См. абзац третий п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2803.

10. См. абзац третий п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области // СЗ РФ. 2003. № 52, ч. 2, ст. 5101.

11. См. абзац первый п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова; абзац первый п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года) // СЗ РФ. 1997. № 20, ст. 2383.

12. См. абзац седьмой п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // СЗ РФ. 2003. № 30, ст. 3101.

13. См. абзац второй п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области // СЗ РФ. 1996. № 7, ст. 700.

14. СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2000. № 31, ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608; 2002. № 19, ст. 1792; № 30, ст. 3024; № 50, ст. 4930; 2003. № 27, ч. 2, ст. 2709; 2004. № 25, ст. 2484; № 50, ст. 4950; 2005. № 1, ч. 1, ст. 17, 25; № 30, ч. 1, ст. 3104; 2006. № 1, ст. 10; 13; 14; № 23, ст. 2380; № 29, ст. 3124; № 30, ст. 3287; № 31, ч. 1, ст. 3427; Ст. 3452; № 44, ст. 4537; 2007. № 1, ст. 21; № 10, ст. 1151; № 13, ст. 1464; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 21, ст. 2455; № 26, ст. 3074; № 30, ст. 3747; № 30, ст. 3805; № 30, ст. 3808; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008. № 13, ст. 1186; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 1, ст. 3597, 3613, 3616; № 48, ст. 5516; № 49, ст. 5747; № 52, ч. 1, ст. 6229, 6236.

15. См. абзац восьмой п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан.

16. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Абзац девятый п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан.

С.А. Хвалёв

Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: к постановке проблемы

Для современной правовой действительности характерно, что любой нормативный правовой акт, в особенности конституция (устав) субъекта Российской Федерации, представляет собой вполне конкретное и имеющее регулятивное наполнение управленческое решение соответствующих органов государственной власти.

В связи с этим вполне объективно возникла необходимость в предъявлении к отдельным нормативным правовым актам и в целом ко всей системе законодательства определенных требований. Как известно, акты конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации обладают высшей юридической силой и выполняют функцию ядра региональных правовых систем. Таким образом, как представляется, к конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации необходимо предъявлять особые требования, которые в конечном счете образуют некую систему, в известной степени обеспечивающую эффективность конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации.

Эффективности правового регулирования значительное внимание уделялось и в советское время. В советской юридической науке отмечалось, что всестороннее исследование существа эффективности социалистических правовых норм и поиск реальных путей усиления их благотворного воздействия на общественные отношения были одной из актуальных задач советской юридической науки [1]. Следует отметить, что в советский период времени суждения об эффективности правового

регулирования отличались крайней противоречивостью и неоднозначностью. Эффективность правового регулирования трактовалась как правильность, обоснованность правовых норм, их целесообразность и результативность, степень реализованности необходимой правовой возможности. На определенном этапе развития категории эффективности правового регулирования происходило ее смешение с другими категориями.

Эффективность правовых норм трактовалась так же, как соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для которых эти нормы были приняты [2]. При этом эффективность правовой нормы рассматривалась как определенное свойство их действия. Существовали и несколько иные точки зрения. Например, Б.И. Пугинский считал, что реализация норм права достаточно часто не связывается с целями правовых решений, поэтому автор предлагал измерять эффективность не правовых норм, а соответствующих юридических средств. Б.И. Пугинский и В.И. Никитинский рассматривали эффективность действия правовых норм отдельно от эффективности правовой нормы. С таким подходом вряд ли можно согласиться, так как динамическое и статистическое начала эффективности правового регулирования находятся в неразрывной связи, и эффективность правового регулирования находится в прямой зависимости от качества самой правовой нормы.

Как представляется, только при таком комплексном подходе складывается оптимальное понимание эффективности правового регулирования. Так, сама норма права не рассматривается в отрыве от соответствующих общественных отношений. Более того, эффективность правового регулирования в значительной степени зависит от правового качества нормы.

В науке существует достаточно много разработок, посвященных проблематике обеспечения эффективности правового регулирования, есть фундаментальные труды по вопросам условий эффективности действия правовых норм. В них значительное внимание уделяется внешним условиям эффективности правового регулирования. Однако в имеющихся научных разработках не отражается специфика условий эффективности конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации. Практически не изучен узкий, организационный, аспект (условие) эффективности правовых норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Между тем организационные условия эффективности выявляются в процессе функционирования системы правотворческих, правоприменительных и правоохранительных органов государства. От совершенства деятельности этой системы зависит качество разрабатываемых и принимаемых высших законодательных актов регионов, а также уровень практики их применения.

Следует согласиться с позицией ученых, утверждающих, что действие любых правовых норм не может рассматриваться в отрыве от тех механизмов, которые их создают, а затем и реализуют в действительности. Сторонники данного подхода высказываются за то, что к самой норме права также следует предъявлять определенные требования, и в общем они оперируют таким понятием, как совершенство законодательства. Под этим понимается, прежде всего, соответствие принимаемых норм тем общим и конкретным социально-экономическим, идеологическим, культурно-психологическим и организационным условиям, в которых они будут действовать [3]. Для создания этих условий необходимо обеспечить в первую очередь подготовку и принятие таких конституционных (уставных) норм, которые были бы научно обоснованы, соответствовали целям развития законодательства, объективным потребностям общества.

В настоящее время для Российской Федерации как государства, характеризующегося такими специфическими чертами, как многонациональность населения, многоукладность экономики, значительная территориальная распространенность, свойственно множество самых разнообразных социальных связей, требующих оптимальной конституционной (уставной) регламентации. Характерная для советского времени административно-командная система воздействия на участников общественных отношений осталась в прошлом. Анализ существующих на региональном уровне тенденций показывает, что сегодня к конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации относятся как к конкретным управленческим решениям. В связи с этим возникает объективная необходимость соответствия высших законодательных актов субъектов Российской Федерации определенным критериям (требованиям). Эти критерии должны обеспечивать оптимальную встраиваемость таких правовых актов в соответствующую правовую

систему, их полноценность, ясность и удобство в применении. Так, в юридической науке в настоящее время активно ведутся разработки такой научно-практической категории, как качество нормативного правового акта, которая требует своего специфического наполнения применительно к региональным конституциям (уставам).

Качество нормативного правового акта различные ученые трактуют по-разному. Так, по мнению В.Ф. Прозорова, следует использовать более точный термин —«качество законодательства», понимаемое как потенциальная возможность выраженного в нем правового регулирования достичь желаемых изменений в социальной сфере. Условиями, обеспечивающими такое качество, являются технико-юридические, стилистические, системные и иные свойства правового акта, которые автор именует регулятивными параметрами. Кроме того, выделяются так называемые содержательные параметры, к которым относятся адекватность экономической политики назревшим потребностям общества [4]. Примерно такой же трактовки качества закона придерживается С.В. Поленина [5].

Как видно из определения, В.Ф Прозоров под понятием качества законодательства понимает, прежде всего, эффективность правового регулирования, которое выражается в соотношении способности конкретного закона регулировать соответствующие общественные отношения и желаемые социальные изменения, хотя, как представляется, качество законодательства — это скорее условие эффективного правового регулирования.

Необходимо согласиться с Е.В. Сырых, который утверждает, что качество законов является важнейшей частью именно закона и не должно лежать во вне его явлений [6]. В связи с этим выделение параметров качества законов внешнего характера, таких как адекватность нормативного правового акта социально-политической и экономической ситуации, конечно, важно, но непосредственно в категорию качества правового акта они входить не должны.

По мнению Е.В. Сырых, все признаки, которые образуют качество закона, необходимо разделять на два вида:

— признаки закона, характеризующие его как форму (источник) права. Эти признаки являются, прежде всего, атрибутами закона, т. е. существенными его признаками;

— признаки, присущие нормам права, образующим непосредственное содержание закона как регулятора общественных отношений. Эти признаки имеют количественное выражение и могут в определенных пределах иметь различную интенсивность, что не влияет на утрату законом качеств источника права. К признакам закона как формы (источника) права Е.В. Сырых относит наибольшую юридическую силу, особый порядок принятия закона, его стабильность и др. [7].

Необходимо отметить, что такое представление о качестве закона является весьма неоднозначным. Так, многие из признаков, которые называет Е.В. Сырых, являются признаками любого нормативного правового акта или правового документа. Данные положения общеизвестны и, как представляется, не обогащают теорию качества закона.

Е.В. Сырых также указывает, что все перечисленные выше свойства являются атрибутивными для закона и отсутствие хотя бы одного из них лишает закон возможности быть источником права. Данный вывод также весьма спорен. Так существует множество примеров действия законов, принятых не по соответствующей процедуре, незаконных и даже неконституционных. Есть примеры, когда неконституционные правовые акты действуют достаточно долго.

Вторая группа признаков качества закона, по мнению Е.В. Сырых, — это признаки, присущие нормам права, образующим непосредственное содержание закона как регулятора общественных отношений. Здесь автор склоняется к анализу признаков норм права и дифференцирует их как собственно юридические, языковые, логические и социологические свойства [8]. Все указанные свойства нормы права Е.В. Сырых раскрывает с технико-юридической точки зрения.

Как представляется, такой подход достаточно обоснован. Однако качество правовой нормы обеспечивается не только применением правил юридической техники. Способность нормы права стать общеобязательным правилом поведения в значительной степени определяется правильным выбором средства правового воздействия, а это лежит за гранью юридической техники. Кроме того, концентрируя внимание на качестве отдельных норм права, Е.В. Сырых упускает из виду то обстоятельство, что общественные отношения столь многоаспектны, что качество отдельных правовых норм не обеспечивает эффективное правовое регулирование. Здесь нужно согласиться с В.И. Никитинским, который указывает

на то, что нужно учитывать системность в правовом регулировании, связь между отдельными нормами в правовом акте и даже связь между нормами различных отраслей права [9].

Достаточно обоснованной является точка зрения Р.А. Габбасова в той части, где автор критикует понимание качественного закона как правового акта, обладающего всеми неотъемлемыми свойствами (признаками), характеризующими его как особый источник права. По мнению Р.А. Габбасова, такая трактовка догматична и очень ограничена и не отвечает критериям, выработанным современной теорией права, а также тенденциям развития правового государства. Он, в свою очередь, выделяет такое технико-юридическое свойство, как свойство социальной адекватности и системности качественного закона.

Таким образом, под качеством закона Р.А. Габбасов предлагает понимать совокупность существенных признаков (свойств), присущих закону и обособляющих его среди иных нормативных правовых актов, а также отражающих адекватность предлагаемых в законе средств и механизмов регулирования социальным потребностям [10].

Как и большинство авторов Р.А. Габбасов при определении качества правового акта смешивает разноплановые категории, в частности, категорию правового акта и категорию качества правового акта. Как представляется, закон может действовать, регламентировать соответствующие общественные отношения и при этом оставаться некачественным, что в конечном счете отрицательно влияет на эффективность правового регулирования.

Качество нормативных правовых актов — очень широкая категория, в связи с чем необходимо согласиться с выводами В.В. Игнатенко о том, что можно выделить качество социально-экономической обусловленности нормативного акта, качество социально-политической обусловленности нормативного акта, в том числе и качество с правовой точки зрения [11].

По нашему мнению, приоритетным элементом качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации является качество таких актов с юридической (правовой) точки зрения, так называемое правовое качество. К сожалению, в современной юридической науке этому вопросу уделяется недостаточно внимания. Большинство научных разработок в данной области права посвящены общей категории качества правового акта, где правовое качество в лучшем случае рассматривается в технико-юридическом преломлении. Однако правовое качество нормативных актов, в особенности конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, — категория, включающая в себя большое количество элементов.

При рассмотрении правового качества высших законодательных актов субъектов Российской Федерации, прежде всего, необходимо определить сущность данной категории. Как представляется, неверно правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации трактовать как свойство (существенный признак) нормативных правовых актов. В данном случае изначально закладывается противоречие между пониманием регионального высшего законодательного акта как основного источника права субъекта Российской Федерации и как документа, содержащего правовые предписания. Так некачественный высший законодательный акт с юридической точки зрения остается источником права до тех пор пока его не признают неконституционным либо незаконным и не устранят его из правовой системы в установленном порядке. Следовательно, некачественная конституция (устав) субъекта Российской Федерации не перестает быть нормативным правовым актом, содержащим общеобязательные правила поведения. В связи с этим качество конституционных (уставных) актов субъектов Российской Федерации, в том числе и правовое качество, предлагается трактовать как определенное комплексное требование (систему требований) к соответствующему нормативному правовому акту, предъявление и реализация которого в рамках правотворческой процедуры обеспечивают эффективность дальнейшего правового регулирования.

Как было отмечено выше, правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации представляет собой системную категорию, элементами которой являются:

— конституционность высших законодательных актов субъектов Российской Федерации;

— законность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации;

— процедурная легальность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации;

— технико-юридическое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации;

— оптимальность предмета правового регулирования правового акта.

Необходимо отметить, что категория правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации приобретает особую актуальность в связи с тем, что полномочия субъектов Российской Федерации в настоящее время расширены и увеличились возможности конституционного (уставного) нормотворчества. Изменилось отношение к региональному конституционному (уставному) воздействию, оно официально признано самостоятельным инструментом регулирования общественных отношений регионального уровня. Более того, созданы реальные механизмы обеспечения действия и соблюдения предписаний конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. В отдельных сферах общественной жизни, согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации, признается приоритет нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации перед федеральным законодательством. Значимость региональных конституционных (уставных) актов сегодня повышается и в силу того, что они являются одним из элементов укрепления конституционных основ правовой системы в масштабе Российской Федерации.

Как известно, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации в рамках региональных правовых систем обладают высшей юридической силой. Высшим законодательным актам субъектов Российской Федерации присущи особые признаки, которые в юридической науке именуются юридическими (правовыми) свойствами.

К правовым свойствам конституций (уставов) субъектов Российской Федерации относят, прежде всего, их верховенство и высшую юридическую силу в рамках систем правовых актов субъектов Российской Федерации. Такие юридические свойства характеризуют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации как специфические документы, занимающие самостоятельное и особое место в правовой системе России.

Как представляется, именно наличие особых правовых свойств вызывает необходимость внимательного отношения к правовому качеству конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Значимость правового качества высших законодательных актов субъектов Российской Федерации трудно переоценить, так как именно они являются системообразующими элементами для систем правовых актов субъектов Российской Федерации.

Следует заметить, что основная цель создания конституции (устава) субъекта Российской Федерации заключается в необходимости регулирования общественных отношений различного характера — экономических, политических, социальных. Именно поэтому требование правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации имеет особое прикладное значение.

Требование *конституционности* конституций (уставов) субъектов Российской Федерации — понятие достаточно новое для российской правовой действительности, тем не менее, многие ученые-правоведы заняты исследованием этой проблемы. Безусловно, требование конституционности в определенной степени соотносится с требованием законности, однако, как верно подмечает М.А. Васильев, они не совпадают [12]. Конституционность в понимании М.А. Васильева — это соответствие правового акта нормам Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, иным законодательным актам конституционной значимости, т. е. устанавливающим фундаментальные положения (ограничения) права. С данной трактовкой можно согласиться, но только отчасти. Так, не совсем ясно, что понимает М.А. Васильев под иными законодательными актами конституционной значимости. Как представляется, столь широкое понимание требования конституционности правовых актов размывает границы между категориями «конституционность» и «законность» правовых актов и как следствие умаляет значимость Конституции Российской Федерации.

В категорию конституционности М.А. Васильев включает также дополнительные параметры: принцип легальности, соответствие основным правам, правовая безопасность, запрещение произвола, обнародование правовых актов [13].

Как представляется, выделение так называемых фундаментальных ограничений права в структуре конституционности не совсем обоснованно, так как любой из вышеуказанных параметров в конечном счете основывается на той или иной норме Конституции Российской Федерации.

Выработка адекватного понимания сущности конституционности — вопрос достаточно сложный. Так, не вполне ясны формулировка «соответствие конституции», а также критерии, по которым можно оценивать степень такого соответствия иных правовых актов, в

том числе конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, положениям федеральной Конституции.

Соглашаясь с Ю.А. Тихомировым, следует отметить, что такое соответствие многозначно в том смысле, что не сводится к простым сопоставлениям тех или иных правовых норм. Соответствие правовых актов конституции означает, прежде всего, принятие этих актов на основе идей конституционализма, отраженных в Конституции Российской Федерации [14]. В силу высокой степени абстрактности отдельных положений федеральной Конституции именно такое понимание конституционности конституций (уставов) субъектов Российской Федерации создает возможность существования категории «конституционность». Основной закон государства, как известно, является программным документом. В связи с этим при применении Конституции Российской Федерации особое значение имеет не столько буква закона, сколько ее дух. Таким образом, только «гибкое» понимание конституционности высших законодательных актов субъектов Российской Федерации позволяет в полной мере оценивать их конституционность.

Существуют и иные трактовки данной категории. Так, под конституционностью (конституционной законностью) В.К. Бабаев понимает определенное требование точной и полной реализации Конституции органами всех ветвей государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами в рамках своей нормотворческой деятельности.

Интерес представляет вывод ученого, согласно которому конституционность включает в себя требование не только к текущему законодательству в самом широком его понимании, но и требование к самой Конституции. Конституционность, по его убеждению, — это требование реального выражения права в конституции общества и государства, выражение права в самом процессе подготовки, принятия, введения в действие, изменения конституции как правового нормативного акта высшей юридической силы в правовой системе государства [15].

По нашему мнению, категория «правовое» с содержательной точки зрения юридической наукой не определена. Ни один ученый, занимающийся данной проблемой, не сформулировал достаточно внятного определения того, что есть «правовое», не выделил его принципы. Более того, отмечается, что данная категория вообще выходит за границы рационального понимания мира: значительная часть его лежит в плоскости чувственного, интуитивного понимания мира. Категория «правовое» как никакая иная категория подвержена изменчивости. Так, общество в различные периоды своего существования кардинальным образом меняет свои представления об идеях справедливости, равенства.

Является несколько сомнительным также утверждение, что конституционность — это требование не только к текущему законодательству как необходимость его соответствия Конституции, но и к самой Конституции. Более логично в данном случае вообще не выделять требования конституционности, а также законности и предъявлять к любому нормативному акту требование необходимости соответствия положениям права, что, как очевидно, не представляется возможным, так как категория правового в настоящее время является беспредметной.

Под конституционностью правового акта некоторые ученые понимают также соответствие действующей Конституции, иным законодательным актам конституционной значимости, общепризнанным нормам и принципам международного права, а также сложившимся конституционным обычаям и традициям [16]. Ряд положений данной трактовки конституционности являются, безусловно, верными. В частности, конституция (устав) субъекта Российской Федерации не должны противоречить общепризнанным нормам и принципам международного права, а также международным актам, ратифицированным Российской Федерацией в установленном порядке. Такой вывод обоснован как с научной точки зрения, так и с точки зрения существующего конституционного регулирования. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные нормы международного права, а также ратифицированные Россией международные акты обладают более высокой юридической силой, нежели текущее национальное законодательство.

В приведенной точке зрения в качестве условий конституционности нормативного правового акта выделяется необходимость его соответствия конституционным обычаям и традициям. При этом не указывается, что следует понимать под конституционными обычаями и традициями. Более того, для российской правовой системы не характерны подобные

источники права. В этой части рассматриваемая точка зрения представляется не вполне убедительной.

Таким образом, под конституционностью высших законодательных актов субъектов Российской Федерации необходимо понимать требование соответствия Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права. Особенностью конституционности, отличительной чертой данной категории является то, что такое соответствие должно прослеживаться не только в сугубо формальном смысле, т. е. соответствие непосредственно изложенным в Конституции Российской Федерации положениям, но и духу Конституции России, тому смыслу и тем идеям, которые были заложены в Основной Закон России при его разработке. Данная трактовка дает нам возможность утверждать, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации является конституционным только в случае, когда он развивает положения Конституции Российской Федерации, устанавливает новые права либо создает дополнительные гарантии реализации уже существующих прав, свобод, законных интересов человека и гражданина, определяет полномочия региона в рамках самостоятельного ведения субъекта Российской Федерации. Как представляется, именно такое понимание категории конституционности высших региональных законодательных актов наполняет его самостоятельным смыслом, устанавливает четкое разграничение конституционности от иных смежных категорий и как следствие подчеркивает особое значение таких свойств Конституции Российской Федерации, как верховенство и высшая юридическая сила.

Правовая система Российской Федерации характеризуется существованием очень подвижного пласта текущего федерального законодательства. Субъекты Российской Федерации вынуждены действовать в пределах полномочий, определенных законодательством Российской Федерации. В связи с этим следующим требованием к конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации является *законность*.

Категория законности имеет конституционно закрепленные предпосылки. Так, в частности, согласно ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Безусловно, приведенное положение сформулировано в общем виде, однако оно имеет большое значение в построении согласованной правовой системы, характеризующейся множеством непротиворечивых элементов и связей между ними.

Законность — понятие многогранное и в различные периоды времени данная категория трактовалась по-разному. Например, для советского времени было характерно определение законности как метода государственного руководства обществом или как строгое, неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми органами государственной власти, всеми учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами [17]. Законность трактовалась как определенный режим неукоснительного исполнения выражающих волю народа законов [18].

В современной юридической науке также достаточно много подходов к пониманию законности. Сегодня законность рассматривается как принцип, требование к правовым актам, как одно из основных выражений деятельности публичной власти. Так, Н.В. Витрук отмечает, что законность означает идею, требование и систему (режим) выражения права в законах государства, в самом законотворчестве, в подзаконном нормотворчестве [19].

Понятие законности конституций (уставов) субъектов Российской Федерации необходимо раскрывать через систему требований, которые должны соблюдаться при издании нормативных правовых актов. По мнению П.А. Антоновой, требования законности можно сгруппировать следующим образом: 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; 2) соблюдение компетенции органа, принимающего акт; 3) соответствие акта цели и содержанию иного нормативного акта, обладающего большей юридической силой; 4) соблюдение формы правового акта и порядка его принятия [20].

Как представляется, верным является утверждение П.А. Антоновой о том, что законность любого правового акта необходимо рассматривать как систему требований. Однако выделенные элементы такой системы не являются безусловно верными. Так, требование соблюдения прав и свобод человека и гражданина — это принцип, установленный Конституцией Российской Федерации и пронизывающий всю систему законодательства Российской Федерации. Следовательно, данный

элемент необходимо относить к требованию конституционности правового акта. Соблюдение компетенции органа, принимающего акт, и соблюдение формы правового акта, порядка его принятия не требуют самостоятельного выделения, так как данные требования взаимоувязаны и одно из них является логическим продолжением другого. Более того, есть смысл выделять данные аспекты правового качества правовых актов в отдельное требование, так как они качественно отличны от законности (последнее представляет собой требование содержательного соответствия положениям текущего законодательства). Рассматриваемые же требования устанавливают процедурные особенности разработки, принятия и вступления в силу правовых актов.

Как представляется, под законностью конституций (уставов) субъектов Российской Федерации следует понимать требование их строгого соответствия положениям (букве) федерального законодательства в широком его понимании.

Очень важным элементом правового качества высших региональных законодательных актов является требование соблюдения процедуры их создания. Данное требование заключается в необходимости соблюдения правил разработки, рассмотрения и принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Данное требование выражается, во-первых, в том, что предписания конституционного (уставного) характера должны приниматься законодательными (представительными) органами государственной власти регионов. Вторым аспектом данного требования является то, что правовой акт должен создаваться в строгом соблюдении с законодательно установленными процедурами. Это обеспечивает полноту, всесторонность разработки высших законодательных актов субъектов Российской Федерации.

Законотворческий процесс в широком социально-политическом смысле представляет собой закрепление юридически гарантированных, защищаемых возможностей, правомочий институтов, с помощью которых достигается влияние гражданского общества, отдельных граждан на законодателя. Основной целью законодательного процесса в таком смысле является надлежащее обоснование будущего закона [21]. Необходимо согласиться с О.А. Гавриловым, отмечающим, что целью любой юридической деятельности является повышение эффективности правотворчества посредством более полного и глубокого отражения общественных потребностей и интересов всех социальных групп, глубинных политических процессов [22]. С этой точки зрения конституционный (уставной) правотворческий процесс есть обеспечение и развитие меры свободы гражданского общества влиять на нормотворческий субъект с целью отстаивания своих представлений о праве. Это, прежде всего, способ влиять на содержание принимаемых решений, на принципы их подготовки и принятия. Именно поэтому требование соблюдения процедур создания актов конституционного (уставного) регулирования является крайне важным.

Следует отметить, что термин «законодательный (правотворческий) процесс» достаточно широк и, как верно отмечает Ю.А. Тихомиров, под ним следует понимать одну из форм государственного руководства обществом, состоящее в установлении, изменении и устранении правовых норм [23]. Этот процесс состоит как минимум из двух основных стадий: стадии познания процессов, происходящих в обществе, оценки психологических и волевых факторов и выведения на этой основе господствующей воли; стадии определения конкретных правовых решений, норм позитивного права.

Кроме того, выделяется так называемый процесс правотворчества, под которым следует понимать юридически регламентированную систему действий компетентных на то субъектов по подготовке и принятию нормативных правовых актов. Категория «правотворческий процесс» представляет собой ядро такого элемента правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, как требование соблюдения процедур их создания.

В общем *требование соблюдения процедур создания высших законодательных актов регионов* необходимо рассматриваться как определенный сплав процессуальной составляющей таких категорий, как конституционность и законность. Так, согласно Конституции Российской Федерации республики (государства) имеют свои конституцию и законодательство, а иные субъекты Российской Федерации — свои уставы и законодательство (ч. 2 ст. 5). В соответствии со ст. 66 Конституции Российской Федерации статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики, а статус иных субъектов Российской Федерации — Конституцией Российской Федерации и соответствующим

уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 1 и 2). В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти республик в составе Российской Федерации принимают конституции и поправки к ним, если иное не установлено конституцией соответствующего субъекта Российской Федерации, иные субъекты Российской Федерации принимают уставы и поправки к ним посредством парламентских процедур. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются в усложненном по сравнению с законодательными актами порядке, а именно большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Таким образом, требование соблюдения процедур создания конституций (уставов) субъектов Российской Федерации является двуединым и основывается как на положениях федеральной Конституции, так и на положениях текущего федерального законодательства.

Необходимо согласиться с выводами В.В. Игнатенко, утверждающего, что наличие развитых, хорошо отрегулированных процедур разработки и принятия нормативных правовых актов позволяет установить четкие рамки волеизъявления законодательных (нормотворческих) органов; гарантировать демократический способ принятия нормативных правовых актов; осуществить контроль со стороны институтов гражданского общества за процессом подготовки и принятия нормативных правовых актов [24]. Остается только добавить, что оптимальность таких процедуры также способствует обеспечению конституционности и законности принимаемых правовых решений.

Очень важным вопросом в рамках требования соблюдения процедуры создания как требования правового качества конституции (уставов) субъекта Российской Федерации является вопрос о средствах ее обеспечения.

Федеральное законодательство лишь в общем виде регламентирует вопрос о порядке принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. В связи с этим у субъектов Российской Федерации остается возможность насыщения процедуры разработки и принятия своих конституций (уставов) специфическими средствами, применение которых в ходе законотворческого процесса обеспечит высокое правовое качество соответствующих актов.

К таким специфическим средствам можно отнести различного рода экспертизы. Одновременно с этим экспертизы на стадии подготовки конституций (уставов) субъектов Российской Федерации являются наиболее распространенным средством повышения их правового качества. Как известно, существует достаточно много видов экспертиз правовых актов. Практически всегда они проводятся на стадии разработки нормативных правовых актов. В обязательном порядке проводятся, например, экономические экспертизы в целях определения затрат бюджетов субъектов Российской Федерации. В то же время анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что далеко не все экспертизы проводятся в обязательном порядке. Так, ни в одном субъекте Российской Федерации не предусматривается обязательное проведение антикоррупционных экспертиз действующих конституций (уставов) и их проектов. Между тем их проведение в значительной степени способствовало бы созданию качественных с правовой точки зрения конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Антикоррупционная экспертиза способствует созданию четкого с юридико-технической точки зрения акта, обеспечивает однозначность толкования положений будущего нормативного правового акта. Она в обязательном порядке должна проводиться на стадии разработки конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также поправок к ним.

Следующим средством обеспечения правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации являются созданные и действующие в некоторых субъектах Российской Федерации конституционные комиссии, например, в Республике Адыгея [25], Республике Саха (Якутия) [26], Республике Хакасия [27].

Конституционные комиссии представляют собой узкоспециализированные органы, деятельность которых направлена на эффективную организацию конституционного строительства посредством разработки конкретных предложений по совершенствованию нормативной правовой базы соответствующих субъектов Российской Федерации. Практика создания таких органов на региональном уровне представляется положительной. Так, к задачам конституционных комиссий относятся: выяв-

ление направлений совершенствования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации; обеспечение согласования с федеральными органами государственной власти и научными учреждениями Российской Федерации предлагаемых поправок в высшие законодательные акты. Немаловажным моментом является и то, что конституционные комиссии занимаются организацией проведения научно-правовых экспертиз предложений по совершенствованию конституционного законодательства соответствующих субъектов Российской Федерации.

Следующим средством, которое практически не применяется в субъектах Российской Федерации в отношении высших конституционных (уставных) актов, является деятельность по оценке их регулирующего воздействия. Данная категория достаточно новая для российской правовой действительности. Однако, как представляется, она играет важную роль при создании любого правового акта, в особенности конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Оценка регулирующего воздействия в настоящее время используется в качестве факультативной системы мероприятий при разработке нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в социальной сфере и в сфере экономического развития. Конечно, оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов в области конституционного строительства обладает своей спецификой, и в этой связи данный вопрос требует более глубокой разработки. Тем не менее, уже сейчас посредством оценки регулирующего воздействия можно определить:

— целесообразность государственного вмешательства на уровне субъектов Российской Федерации в регулирование каких-либо общественных отношений, а также степень такого вмешательства в регулирование отдельных сфер общественной жизни (при учете уже существующего федерального регулирования или уже имеющегося регулирования в субъекте Российской Федерации);

— вероятность достижения поставленных целей конституционного (уставного) регулирования, а также, что немаловажно, проведение оценки альтернативных подходов в конституционном (уставном) регулировании каких-либо общественных отношений. Безусловно, достижение данной цель оценки регулирующего воздействия представляется наиболее сложной, тем не менее, через такие процедуры, как обмен межрегиональным опытом в регулировании каких-либо вопросов, внедрение различных среднесрочных «пилотных» проектов в отдельные сферы общественной жизни, можно устанавливать степень эффективности отдельных положений будущих нормативных правовых актов (кстати говоря, в советское время вопросами критериев, условий оценки эффективности правового регулирования занимались достаточно серьезно).

К средствам повышения правового качества, которые используются в рамках процедур разработки и принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, можно добавить необходимость получения заключения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на проект поправки в конституцию (устав), проведение народного обсуждения или консультативного референдума по проекту конституции (устава) субъекта Российской Федерации и ряд иных правовых средств.

Рассмотренные требования к правовому качеству являются законодательно закрепленными и обязательными в отношении любого нормативного правового акта. Однако существуют требования иного порядка, которые не обязательны с точки зрения законодательства, но обязательны с позиции здравого смысла. Их конкретное содержание в зависимости от степени развитости каких-либо общественных отношений, законодательных традиций и иных условий может быть различным в разных субъектах Российской Федерации. К таким требованиям относятся технико-юридические требования к правовому акту.

Технико-юридическое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации заключается в необходимости четкого, ясного, удобного изложения правового материала. В этой связи грамотное использование правил, приемов и способов юридической техники субъектами конституционной (уставной) нормотворческой деятельности является одним из существенных условий, позволяющих создать такой правовой документ, который будет способен реально и эффективно регулировать общественные отношения.

Подводя итог, следует отметить, что правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации представляет собой одну из тех научных категорий, которая имеет вполне конкретное практическое преломление и в силу этого подлежит дальнейшему обстоятельному изучению.

1. *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы. М., 1977. С. 21.
2. См.: Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 22.
3. Там же. С. 77–81.
4. *Прозоров В.Ф.* Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М., 1991.
5. *Поленина С.В.* Качество и эффективность законодательства. М., 1993.
6. Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 164.
7. Там же. С. 167.
8. Там же. С. 171.
9. См.: Эффективность правовых норм. С. 104.
10. *Габбасов Р.А.* Качество закона и вопросы регулирования оборота недвижимости // Бюллетень нотариальной практики. 2005. № 3.
11. *Игнатенко В.В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях: теоретические и прикладные проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 28.
12. *Васильев М.А.* Акты местного самоуправления : правовое положение, юридический режим и классификация. Обнинск, 2001. С. 5.
13. Там же. С. 8—13.
14. *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право : учеб. и науч-практ. пособие. М., 2000. С. 255.
15. См.: Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 2006. С. 568.
16. См.: Конституция. Закон. Подзаконный акт. М., 1994. С. 39.
17. См.: *Власов В.А.* Социалистическая законность. М., 1948. С. 5.
18. См.: *Самощенко И.О.* Охрана режима законности Советским государством. М., 1967. С. 7.
19. *Витрук Н.В.* Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие // Общая теория государства и права : академ. курс / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 15.
20. *Антонова П.А.* Органы местного самоуправления : нормативные правовые акты. М., 2006. С. 106.
21. См.: *Завадская Л.Н.* Механизм реализации права. М., 1992. С. 124.
22. *Гаврилов О.А.* Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 71.
23. *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. М., 1982. С. 180.
24. *Игнатенко В.В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях: теоретические и прикладные проблемы. С. 137.
25. Закон Республики Адыгея от 5 июля 2000 г. «О Конституционной комиссии Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2000. № 7.
26. Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 11 июня 2003 г. ГС № 209-III «О Положении о Конституционной комиссии Республики Саха (Якутия)». Текст не опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
27. Закон Республики Хакасия от 26 марта 2003 г. № 12 «О конституционной комиссии Республики Хакасия» // Вестник Хакасии. 2003. № 24.

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Перспективы совершенствования административно-территориального деления Иркутской области

Под административно-территориальным делением в науке принято понимать деление территории субъекта Российской Федерации на части (административно-территориальные единицы), являющиеся основой для построения и функционирования системы органов публичной власти в субъекте Российской Федерации [1]. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, административно-территориальное деление является одним из элементов конституционного статуса субъекта Российской Федерации и подлежит установлению конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации [2]. Несмотря на такую значимость, и наука конституционного права*, и практика государственного строительства субъекта Российской Федерации уделяют этим вопросам минимальное внимание.

В подавляющем большинстве субъекты Российской Федерации сохраняют принципы административно-территориального деления, заложенные в результате реформирования административно-территориального деления РСФСР в 1920-х гг. Зачастую в качестве критериев отнесения населенного пункта к той или иной категории используются положения, которые были установлены в Положении о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР [3]. Административно-территориальные единицы, принципиально отличные от единиц, предусмотренных данным Положением, в законодательстве субъектов Российской Федерации практически не встречаются**.

Вместе с тем социально-экономическое и политическое положение территорий субъектов Российской Федерации по сравнению с началом 1980-х гг. значительно изменилось. Дело даже не в том, что территория субъекта Российской Федерации приобрела квазигосударственный статус, это меняет лишь вопрос о компетенции в отношении определения основ административно-территориального деления. Принципиально важно, что критерии, заложенные в основу административного деления территории РСФСР, нуждаются в пересмотре.

Принимая за основу существующее административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации, нужно учитывать следующие факторы.

1. *Социально-экономические характеристики территории* за последние 20—25 лет существенно изменились. Основными критериями административно-территориального деления советского периода были количество населения и характер его занятости (сельскохозяйственный или несельскохозяйственный). К современным административно-территориальным единицам эти критерии применить сложно. Если численность населения еще можно использовать в качестве критерия, только с учетом социально-экономического развития территории региона в целом, то характер

* Об отсутствии внимания со стороны ученых к вопросам административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации свидетельствует тот факт, что с момента принятия Конституции Российской Федерации диссертаций, так или иначе затрагивающих данные вопросы, было защищено не более десятка. Монографий, посвященных комплексному изучению административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, за этот же период практически не издавалось.

** Существуют некоторые уникальные административно-территориальные единицы, которые не предусматривались Положением о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР. Например, в Красноярском крае и Свердловской области существует возможность создания специальных административных округов и управленческих округов, соответственно [4]. В Белгородской области в качестве вида городских населенных пунктов предусмотрены пригородные поселки [5].

занятости населения порой определить практически невозможно*. Более того, определять его имеет смысл лишь в том случае, если для жителей сельского населенного пункта и городского населенного пункта устанавливаются разные правила (продолжительность отпуска, льготы по отсрочке от воинской службы, обеспечению служебным жильем, надбавки к заработной плате и т. п.). Если же подобной разницы нет (а как таковой комплексной политики по развитию сельской местности сейчас в России не проводится), то и отличать сельскую местность от городской следует по совершенно иным критериям (характер застройки, наличие подсобного хозяйства в черте населенного пункта, благоустроенность и др.).

2. *Перечень полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации*, также значительно изменен. Если в советский период административно-территориальное деление было основой формирования всех местных органов власти, то сейчас следует учитывать разграничение полномочий между территориальными подразделениями федеральных органов власти, территориальными подразделениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Для каждой из этой систем органов власти применяется своя территориальная основа.

Органы местного самоуправления структурируются на основе муниципального и внутримуниципального устройства. Территориальные подразделения федеральных органов власти могут быть образованы по критериям деления Российской Федерации на федеральные округа, на субъекты Российской Федерации, административно-территориальному делению, муниципальному устройству и внутримуниципальному устройству. Наконец, территориальные подразделения государственных органов субъектов Российской Федерации организуются на основе административно-территориального деления, а также муниципального и внутримуниципального устройства.

Обязательной территориальной основой построения системы органов власти административно-территориальное деление может быть только для органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Поэтому и учитываться при организации такого деления должны только полномочия этих органов.

Таким образом, современное административно-территориальное деление субъекта Российской Федерации нуждается в определении новой концепции, а также постановке целей его организации.

В отношении административно-территориального деления Иркутской области ситуация усугубляется еще одним фактором — оно практически не регулировалось на протяжении последних 15 лет. К сожалению, Иркутская область принадлежит к числу шести субъектов Российской Федерации**, в которых в настоящее время отсутствует закон, регулирующий вопросы административно-территориального деления. Более того, ни в Иркутской области, ни в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе такого закона вообще не существовало. В 1993 г. было принято Временное положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства, объединения и разделения органов местного самоуправления в Иркутской области [6], но вскоре применять его стало невозможно, поскольку оно не учитывало различий между административно-территориальным делением и муниципальным устройством. Поэтому на данный момент ситуация в Иркутской области такова, что административно-территориальное устройство как целостное явление отсутствует.

Учитывая названные факторы, задача регулирования административно-территориального деления Иркутской области должна быть сформулирована как первичное установление такого устройства. При этом деление Иркутской области советского периода на районы и города областного значения, а также на города районного значения, поселки, сельсоветы, поссоветы и иные административно-территориальные единицы, не должно стать определяющим фактором для формирования концепции административно-территориального деления Иркутской области. Целью правового регулирования административно-территориального деления Иркутской области в настоящий момент должно стать создание территориальных единиц, которые будут основой

* Так, совершенно неопределенной с позиций занятости сельским хозяйством является ситуация, когда население какого-либо населенного пункта занято рыболовством, заготовкой леса, промыслом животных и т. п. Еще более проблематична ситуация, когда формально значительная часть населения является безработной.

** Республика Ингушетия, Иркутская область, Ленинградская область, Магаданская область, Самарская область, Сахалинская область.

для определения пространственной юрисдикции территориальных подразделений органов государственной власти Иркутской области.

Основы организации административно-территориального устройства можно сформулировать посредством основных моментов проекта закона Иркутской области «Об административно-территориальном делении».

О регулировании населенных пунктов Иркутской области

Представляется, что из предмета регулирования будущего закона Иркутской области «Об административно-территориальном делении Иркутской области» следует исключить общественные отношения, связанные с установлением вида и категории населенных пунктов Иркутской области, их созданием, упразднением, изменением вида и категории. Данный вопрос, на наш взгляд, не должен относиться к административно-территориальным вопросам. Населенный пункт как таковой не является единицей административно-территориального деления, поскольку органы государственной власти не образуются применительно к отдельному населенному пункту (некоторым исключением является ситуация с большими по численности жителей городами). По этой причине населенный пункт следует признавать территориальной единицей, но не административно-территориальной. Фактически деление территории субъекта Российской Федерации на населенные пункты и ненаселенную территорию является первичным по отношению к организации любого уровня публичной власти: местного самоуправления, системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, системы территориальных подразделений федеральных органов государственной власти. Регулировать данный вопрос следует отдельным законом субъекта Российской Федерации. Подобная модель правового регулирования уже реализована в Самарской области, где действует Закон Самарской области от 26 декабря 2003 г. № 131-ГД «О населенных пунктах на территории Самарской области» [7]. Данный закон устанавливает категории и виды населенных пунктов на территории Самарской области, критерии отнесения их к определенной категории населенных пунктов, определяет порядок образования, объединения, упразднения населенных пунктов, отнесения населенных пунктов к определенной категории (изменения категории населенных пунктов), отнесения городских населенных пунктов к определенному виду (изменения вида) городских населенных пунктов, а также порядок реализации предложения о присвоении наименования, переименовании населенных пунктов (преамбула).

Основываясь на таком опыте, в Иркутской области целесообразно принять два закона: «Об административно-территориальном делении Иркутской области» и «О населенных пунктах в Иркутской области».

Об уровнях административно-территориального деления

1. Предлагается отказаться от двухуровневой модели административно-территориального деления, свойственной советскому государству. В современный период все вопросы, требующие решения на уровне отдельного небольшого населенного пункта или группы мелких населенных пунктов (сельсоветов, поссоветов) отнесены к вопросам местного значения, соответственно, решаются такие вопросы органами местного самоуправления. Необходимости существования органов государственной власти субъекта Российской Федерации на таком уровне нет. Поэтому признавать так называемый «базовый уровень» муниципального устройства в качестве уровня административно-территориального деления нецелесообразно. В качестве основного уровня административно-территориального деления следует признать уровень районов и городов областного значения.

В практике субъектов Российской Федерации встречается правовое регулирование, когда уровень сельсоветов и поссоветов не выделяется. Так, согласно Закону Ставропольского края от 1 марта 2005 г. № 9-кз «Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края» [8] единицами административно-территориального устройства являются только район и населенный пункт. Аналогичное регулирование содержится в законах Тюменской области [9], Кабардино-Балкарской Республики [10] и др. Отдельного внимания в этом плане заслуживает Закон Белгородской области от 15 декабря 2008 г. № 248 «Об административно-территориальном устройстве Белгородской области». Согласно данному закону административно-территориальное устройство области имеет два уровня: области и муниципальных образований. На каждом уровне выделяются свои администра-

тивно-территориальные единицы. При этом единицами административно-территориального устройства области являются только районы и города областного значения. Таким образом, отказ от низового уровня административно-территориального деления советского периода не является каким-либо существенным новшеством. Некоторые субъекты Российской Федерации уже провели подобную реформу.

Следует оговориться, что организация некоторых органов государственной власти Иркутской области может потребовать более мелкого деления, чем на районы и города областного значения. К таким органам в настоящий момент относится Служба записи актов гражданского состояния Иркутской области и Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. В частности, территориальные отделы Службы организованы не только по районам Иркутской области, но и по районам в городах Иркутске и Братске*. Министерство имеет территориальные подразделения (управления) в районах города Иркутска**. Однако данный пример представляется скорее исключением, чем правилом.

В ситуации, когда требуется максимальное приближение органов государственной власти Иркутской области к населению, представляется возможным организовывать их территориальные подразделения по внутримуниципальному устройству. По факту именно эта ситуация и имеет место. Так, до сих пор в городе Иркутске в качестве самостоятельных выделяются административные районы Кировский и Кубышевский. По этим районам построена система некоторых федеральных органов власти (районных судов города Иркутска, отделов внутренних дел и др.). В то же время в рамках внутримуниципального устройства городского округа «Город Иркутск» эти районы объединены в единый Правобережный административный округ [13]. При этом и Служба записи актов гражданского состояния Иркутской области, и Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области образовали свои территориальные подразделения в рамках Правобережного округа, а не в рамках административных районов.

В целом ситуация с разным административным и муниципальным делением в границах населенного пункта представляется недопустимой. Поэтому наиболее логичным ее разрешением будет отсутствие административно-территориального деления внутри города.

2. В свою очередь, существующее деление Иркутской области на районы и города областного значения также требует некоторого изменения. Наиболее существенной проблемой в этом плане представляется проблема «парных территорий», т. е. ситуация, когда в пределах территории района находится город областного значения, который в него не входит, но одновременно является его административным центром. Проблема еще более усугубляется, если такой город одновременно имеет статус городского округа, поскольку это создает проблемы и для муниципалитетов. Примером «парных территорий» является город Иркутск с Иркутским районом, город Усолье-Сибирское с Усольским районом, город Братск и Братский район и др. Более того, на территории Иркутской области имеются примеры, когда в территориально единый муниципальный район входят два городских округа (т. е. речь идет о «тройственной территории»: город Черемхово, город Свирск и Черемховский район; город Зима, город Саянск и Зиминский район).

На уровне муниципальных образований такая ситуация не выгодна не только с точки зрения двойственности (тройственности) административного управления, но и с точки зрения финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований. Проблема заключается, прежде всего, в том, что часть населения района работает в городе, поэтому отчисления от налога на доходы физических лиц зачисляются в бюджет городского округа, а нагрузку по социальному обеспечению (больницы, детские сады, школы и др.) несет муниципальный район. Не менее проблематично и то, что район без города, как правило, не имеет достаточной собственной социальной инфраструктуры.

На уровне административно-территориального деления проблема «парных территорий» проявляется, прежде всего, в дублировании

* Отдел Центрального и отдел Падунского районов г. Братска, отделы Октябрьского, Свердловского, Кировского и Куйбышевского, Ленинского районов г. Иркутска [11].

** Территориальные подразделения (управления) Октябрьского, Кировского и Куйбышевского, Свердловского, Ленинского районов г. Иркутска [12].

органов власти. Например, в городе Тулуне находится два самостоятельных подразделения Службы государственного надзора за состоянием самоходных машин и других видов техники Иркутской области — два главных государственных инженера-инспектора, один из которых осуществляет надзор по городу Тулуну, другой — по Тулунскому району [14]. Аналогичная ситуация с главными государственными инженерами-инспекторами Службы и в Усть-Илимском районе.

Такое положение нельзя считать нормальным, поэтому «парные территории», на наш взгляд, необходимо ликвидировать. Сделать это можно двумя способами:

1) объединив город и район в единую административно-территориальную единицу — район;

2) разделив их на две самостоятельные административно-территориальные единицы.

Первый вариант представляется предпочтительным.

Второй вариант должен применяться, на наш взгляд, только в ситуации, когда город имеет значительную численность жителей, развитую инфраструктуру и экономическое, административное, культурное значение на уровне области в целом. Иначе говоря, речь должна идти о ситуации, когда город полностью независим от района, и для организации государственного управления на его территории требуется образование самостоятельных территориальных подразделений органов государственной власти Иркутской области. Фактически под такой статус в настоящий момент на территории Иркутской области подпадают только города Иркутск, Братск и Ангарск.

Одновременно необходимо учитывать и аналогичные характеристики района. Он тоже должен обладать значительным (пусть и не эквивалентным городу) числом жителей, развитой транспортной, социальной инфраструктурой и иными показателями, необходимыми для того, чтобы в районе также формировались самостоятельные территориальные подразделения органов государственной власти Иркутской области. Как показывает анализ существующих территориальных органов Иркутской области, таким критериям отвечают Иркутский и Братский районы. Так, в этих районах, независимо от городов, функционируют самостоятельные территориальные подразделения Службы записи актов гражданского состояния Иркутской области, Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. Службой государственного надзора за состоянием самоходных машин и других видов техники Иркутской области образованы в этих районах отделы, которые одновременно действуют и на территории района, и на территории города. Но эти отделы являются своего рода отклонением от общего правила, поскольку в остальных районах действует один главный государственный инженер-инспектор. В Братском и Иркутском районе созданы отделы, исходя из того обстоятельства, что для надзора за самоходными машинами, как в районе, так и в городе, требуется более одного должностного лица.

В Ангарском районе, наоборот, практически все органы государственной власти Иркутской области образовали на территории района одно территориальное подразделение, которое действует на территории и района, и города Ангарска*. Такая ситуация объясняется тем, что Ангарский район (без города Ангарска) имеет незначительную площадь и численность населения**. Создавать территориальные подразделения органов государственной власти Иркутской области на территории Ангарского района (без города Ангарска) не имеет смысла. Разрешить эту ситуацию можно двумя способами:

— признать административно-территориальной единицей только район, включающий в себя город Ангарск;

— признать город Ангарск административно-территориальной единицей и выделить его из состава района, а Ангарский район объединить с Иркутским районом. В результате образуется единый Иркутский район, на территории которого будут находиться еще две административно-территориальные единицы — города Ангарск и Иркутск.

Второй вариант представляется предпочтительным, но его реализация может встретить сопротивление как со стороны населения, так и со стороны органов местного самоуправления.

3. Оценивая ситуацию, когда основной

---

* Исключение составляет лишь государственный инспектор по жилищному контролю Службы государственного жилищного контроля и строительного надзора Иркутской области, юрисдикция которого распространяется на территорию г. Ангарска, г. Усолье-Сибирское, Ангарского и Усольского районов.

** Так, в Ангарске на 1 января 2008 г. число жителей составляло 242 534 человека, а в Ангарском районе (без города Ангарска) – 11 847 человек [15].

единицей административно-территориального деления будет район, а города получат такой статус в виде исключения, представляется нецелесообразным сохранять такую единицу административно-территориального деления, как город областного значения. Вместо этого города Иркутск и Братск, а также, возможно, Ангарск, целесообразнее признать районами. Речь идет не о ликвидации статуса населенного пункта (как было сказано выше, представляется целесообразным вопросы определения статуса населенного пункта решать в отдельном законе Иркутской области), а о том, что как единица административно-территориального деления город существовать не должен. Территориальная единица, в пределах которой находится такой город, должна также именоваться районом, даже если на ней находится только один населенный пункт.

Подобные подходы реализуются в региональной практике. Так, согласно абзацу второму ч. 5 ст. 3 Закона Камчатского края от 29 апреля 2008 г. № 46 «Об административно-территориальном устройстве Камчатского края» [16] в отдельных случаях к районам Камчатского края относится обособленная административно-территориальная единица, в границах которой находятся один населенный пункт и прилегающая к нему территория.

В состав такого «условного» района может входить не только крупный город, но и прилегающие к нему мелкие населенные пункты, которые не входят в городскую черту, но могут в нее войти через некоторое время, учитывая перспективы развития. Такая возможность допускается и при определении территории городского округа. Поэтому вполне логично будет, учитывая целесообразность совпадения административно-территориальных и муниципальных границ, допустить возможность вхождения иных населенных пунктов в административно-территориальную единицу, основу которой составляет город областного значения. Категория района для этих целей подходит в полной мере.

Кроме того, данный подход позволит решить и еще одну проблему: не будет необходимости определять критерии отличия городов областного значения от городов районного значения. Представляется, что деление городов в Российской Федерации по значению на районные и региональные уже утратило смысл. Провести такую градацию по объективным причинам очень сложно.

Основным критерием в советский период служила численность населения. Так, к категории городов областного подчинения РСФСР, как правило, относились населенные пункты, являющиеся экономическими и культурными центрами, имеющие развитую промышленность, с численностью населения свыше 50 тысяч человек. Тогда как к категории городов районного подчинения, как правило, относились населенные пункты, являющиеся промышленными и культурными центрами, с численностью населения не менее 12 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85 процентов [17]. Исходя из такого критерия, к категории городов областного значения в Иркутской области должны быть отнесены Иркутск, Ангарск, Братск, Усолье-Сибирское, Усть-Илимск, Черемхово. К этой же категории можно отнести город Шелехов, учитывая, что число его жителей на 1 января 2008 г. составляло 49 212 человек. Однако сохранять выделение этих городов из районов нецелесообразно по названным выше причинам.

Реальная необходимость выделения города на уровень административно-территориальной единицы, непосредственно входящей в Иркутскую область, возникает только тогда, когда численность жителей превышает 100 тысяч человек (как показывает практика организации территориальных подразделений органов государственной власти Иркутской области, эту планку лучше поднять до 200 тысяч).

Таким образом, определяя город областного значения, как город, в котором численность жителей составляет более 200 тысяч человек, к этой категории следует отнести Ангарск, Братск и Иркутск. Если же Ангарск не будет выделен из района, то критерий такого разграничения установить не удастся.

4. В ситуации, когда город выделяется из района, его нежелательно признавать административным центром района.

Определение административного центра территориального образования, состоящего из нескольких населенный пунктов, — очень сложная проблема. Важнейшее значение в этом плане играют сложившиеся традиции, транспортная инфраструктура, инфраструктура средств связи, а также жилищная инфраструктура населенного пункта. В некоторой степени также учитывается географическое расположение населенного пункта относительно границ территориальной единицы, количество объектов недвижимости, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или муници-

пального образования, и другие факторы.

Рассматривая ситуацию с Иркутским и Братским районами, следует однозначно признать, что в максимальной степени статусу их административного центра отвечают, соответственно, города Иркутск и Братск. Вместе с тем сохранение искусственной связанности между городом и районом может существенно тормозить развитие района. При перемещении административного центра в иной населенный пункт, находящийся в пределах территории района, создаются условия для определения юридического адреса предприятий, деятельность которых осуществляется на территории района, не в городе, а в районе. Это принципиально меняет ситуацию с определением бюджета, в который будут отчисляться налоги такого предприятия, а также налог на доходы физических лиц, что очень важно для муниципального района. Конечно, не обязательно предприятия будут изменять свои юридические адреса вслед за изменением административного центра района. Но если будет перенесен не только центр административного, но и центр муниципального района, а также будет осуществляться последовательная политика в целях перемещения в новый административный центр территориальных подразделений федеральных органов власти, то со временем такое изменение юридического адреса предприятий станет вполне вероятным.

Очень важным аспектом данной проблемы является степень развитости жилищной, культурной, социальной и иной инфраструктуры населенного пункта, в который предполагается перенести административный центр района (иначе говоря — его готовность выполнять функции центра административного и муниципального района). Так, обязательным условием является наличие социальных учреждений, необходимых для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, объектов недвижимости для размещения органов власти, жилищных объектов для размещения их работников и др. Представляется, что это должен быть либо город, либо поселок. И в Иркутском, и в Братском районах такой населенный пункт имеется. Для Иркутского района функции административного центра может исполнять поселок Мегет, для Братского — город Вихоревка. Оба эти населенных пункта располагаются на ВСЖД и автомобильной трассе (федерального и регионального значения соответственно) и имеют достаточно развитую инфраструктуру. Для того чтобы они могли выполнять функции административного центра района, безусловно, необходимо приложить много усилий, но представляется, что в перспективе они будут оправданы.

Тем не менее, сознавая всю сложность и неоднозначность проблемы, представляется возможным лишь рекомендовать поставить этот вопрос для обсуждения представителями муниципальных образований и населением.

5. Предлагается создать возможность для образования административно-территориальных единиц надрайонного уровня — административных округов.

Необходимость создания подобных административно-территориальных единиц выявилась при анализе структуры территориальных подразделений органов государственной власти Иркутской области. Ярким примером в этом плане является структура территориальных подразделений Службы по жилищному контролю и строительному надзору Иркутской области [18]. Эта Служба имеет два вида территориальных подразделений:

1) государственные инспекторы управления строительного надзора.

Критерием формирования этой системы территориальных органов является количество поднадзорных объектов, т. е. объектов капитального строительства, имеющих двух- и более этажность. Соответственно, чем меньше городских населенных пунктов, тем меньше требуется работников для осуществления строительного надзора. Поэтому должность государственного инспектора управления строительного надзора в рамках отдельного района предусмотрена только в Усть-Илимском, Слюдянском, Шелеховском, Нижнеилимском, Усольском, Нижнеудинском и Черемховском районах. Остальные государственные инспекторы действуют в пределах нескольких смежных районах. А отдел, находящийся в Иркутске, осуществляет строительный надзор не только на территории города Иркутска и Иркутского района, но и Ольхонского района, а также шести районов, входящих в состав Усть-Ордынского Бурятского округа;

2) государственные инспекторы управления жилищного контроля.

Эта структура имеет еще более комплексный характер, поскольку не требует постоянного местонахождения государственного служащего по месту осуществления жилищного

контроля. Контрольные функции осуществляются планово несколько раз в год (как правило, в связи с отопительным сезоном), поэтому проблема местонахождения государственных служащих может решаться через командировки. В этой связи большая часть северных районов Иркутской области* не имеет территориальных подразделений данной Службы, жилищный контроль на их территории осуществляют государственные инспекторы, приезжающие из отдела, находящегося в областном центре. В остальном государственные инспекторы по жилищному контролю, как правило, действуют на территории двух-трех районов Иркутской области**.

Схожая ситуация сложилась в отношении структуры территориальных подразделений (управлений) Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области по опеке и попечительству***.

Еще одним аспектом этой же проблемы является организация органов государственной власти Иркутской области на территории Усть-Ордынского Бурятского округа. Необходимо определить, в чем заключается особенность статуса этой административно-территориальной единицы. Не затрагивая вопросов реализации программ поддержки национального языка, культуры, спорта и т. п., необходимо определиться, будет ли на этой территории осуществляться какое-либо единое государственное управление или она останется чисто формальной единицей, а вся система государственных органов будет строиться по районному принципу.

Представляется, что содержательное наполнение категории «округ» вполне возможно посредством создания территориальных подразделений органов государственной власти Иркутской области, функционирующих в его границах. Разумеется, речь не идет об отделах Службы записи актов гражданского состояния населения Иркутской области или управлений по социальному развитию Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, поскольку эти органы должны быть более приближены к населению, для них оптимальным является районный уровень. Но подразделения таких органов, как Служба государственного надзора за техническим состоянием машин и других видов самоходной техники Иркутской области, Служба по жилищному контролю и строительному надзору Иркутской области, могут организовываться именно в пределах округа, а не отдельных районов.

Наиболее целесообразной представляется модель правового регулирования, когда в законе Иркутской области об административно-территориальном делении будет предусмотрено, что на территории Иркутской области могут создаваться административные округа, включающие в себя несколько районов Иркутской области. Создавать такие округа следует отдельным законом Иркутской области, которым и должна регулироваться особенность организации государственного управления на территории округа. Одним из таких округов является Усть-Ордынский Бурятский округ. В этом плане закон Иркутской области «Об особом статусе Усть-Ордынского Бурятского округа» может стать лишь первым из ряда подобных законов.

Одновременно необходимо предусмотреть, что территориальные подразделения органов государственной власти Иркутской области могут образовываться как по районам, так и по административным округам. Такая гибкая схема позволит варьировать структуру территориальных подразделений в зависимости от критериев образования конкретной структуры отраслевых органов.

***

Подводя итог, предлагаемую концепцию административно-территориального деления Иркутской области можно сформулировать следующим образом:

1. Населенный пункт не должен являться единицей административно-территориального деления Иркутской области. Установление вида и категории населенных пунктов Иркутской области, их создание, упразднение, изменение вида и категории должно регулироваться законом Иркутской области «О населенных пунктах в Иркутской области».

2. Основным уровнем административно-территориального деления должен быть уровень административного района. При этом на

* Киренский район, Катангский район, Усть-Илимский район, Нижнеилимский район.

** Например: государственный инспектор по городу Ангарску, Ангарскому району, городу Усолье-Сибирское, Усольскому району, государственный инспектор по городу Зиме, Зиминскому району, городу Саянску, Заларинскому району и др.

*** Структура Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, утв. Постановлением Правительства Иркутской области от 1 октября 2008 г. № 2-пп.

данном уровне нецелесообразно выделять такую единицу, как город областного значения. Единственной административно-территориальной единицей данного уровня должен быть район, даже если в него входит только один город.

3. Граничащие между собой районы могут быть объединены в административные округа. Административный округ может быть признан административно-территориальной единицей «надрайонного» уровня. Создание административных округов не является обязательным.

Одним из административных округов является Усть-Ордынский Бурятский округ — административно-территориальная единица с особым статусом.

4. Территориальные подразделения органов государственной власти Иркутской области могут быть образованы как по районам, так и по административным округам.

---

1. См.: *Калинин С.П.* Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. С. 31.

2. По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П // Рос. газ. 2002. 31 янв.

3. О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР : Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 34, ст. 1271.

4. См.: Об административно-территориальном устройстве в Красноярском крае : Закон Красноярского края от 27 декабря 1995 г. № 8-207 // Красноярский рабочий. 1996. 10 янв.; О Восточном управленческом округе : Закон Свердловской области от 20 мая 1997 г. № 32-ОЗ // Областная газета. 1997. 3 июня; О Западном управленческом округе : Закон Свердловской области от 22 июля 1997 г. № 44-ОЗ // Там же. 1997. 29 июля и др.

5. См.: Об административно-территориальном устройстве Белгородской области : Закон Белгородской области от 15 декабря 2008 г. № 248 // Белгородские известия. 2008. 19 дек.

6. Решение Малого совета Иркутского областного совета народных депутатов от 25 февраля 1993 г. // Ведомости Иркутского областного СНД. 1993. 31 марта.

7. См.: Волжская коммуна. 2003. 31 дек.

8. См.: Ставропольская правда. 2005. 5 марта.

9. Об административно-территориальном устройстве Тюменской области : Закон Тюменской области от 4 ноября 1996 г. № 53 // Тюменские известия. 1996. 12 нояб.

10. Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. № 12-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. 2005. 1 марта.

11. См.: Структура Службы записи актов гражданского состояния Иркутской области, утв. постановлением Администрации Иркутской области от 8 октября 2007 г. № 205-па // Областная. 2007. 17 окт.

12. См.: Структура Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, утв. постановлением Правительства Иркутской области от 1 октября 2008 г. № 2-пп // Областная. 2008. 24 окт.

13. Об оптимизации организационной структуры управления Администрации г. Иркутска : постановление мэра г. Иркутска от 17 сентября 1996 г. № 6/934 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф».

14. Структура Службы государственного надзора за состоянием самоходных машин и других видов техники Иркутской области, утв. постановлением Администрации Иркутской области от 4 октября 2004 г. № 202-па // Областная. 2007. 15 окт.

15. См.: Административно-территориальное деление и численность населения Иркутской области по полу и по возрасту : стат. сб. на 1 января 2008 г. Иркутск, 2008.

16. См.: Официальные Ведомости. 2008. 6 мая.

17. См. п. 8 и 10 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР».

18. См.: Структура Службы по жилищному контролю и строительному надзору Иркутской области, утв. постановлением Администрации Иркутской области от 31 октября 2007 г. № 259-па // Областная. 2008. 16 янв.

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент

Основы правового регулирования молодежной политики в субъектах Российской Федерации

Государственная молодежная политика — это деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив.

Молодежь представляет собой особую социально-демографическую группу населения, находящуюся в стадии становления социальной зрелости, положение которой во многом обусловлено социально-экономическим состоянием общества. В то же время молодое поколение является стратегическим потенциалом страны. Этим и предопределена необходимость оказания молодежи государственной поддержки и помощи в решении проблем по месту учебы, работы и жительства.

В Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденных постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1 [1], устанавливается, что государственная молодежная политика проводится в отношении: граждан Российской Федерации, включая лиц с двойным гражданством, в возрасте от 14 до 30 лет; иностранных граждан; лиц без гражданства в возрасте от 14 до 30 лет — в той мере, в какой их пребывание на территории Российской Федерации влечет за собой соответствующие обязанности федеральных государственных органов; молодых семей — семей в первые три года после заключения брака (в случае рождения детей — без ограничения продолжительности брака), при условии, что один из супругов не достиг 30-летнего возраста, а также неполных семей с детьми, в которых мать или отец не достигли 30-летнего возраста; молодежных объединений.

Молодежная политика реализуется в целях: содействия социальному, культурному, духовно-нравственному и физическому развитию молодых людей; создания условий для вовлечения молодежи в социально-экономическую и культурную жизнь общества, реализации творческих возможностей молодежи в интересах общества; защиты прав и интересов молодежи; предоставления адресной социальной помощи и услуг молодым гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации; реализации инновационного потенциала молодежи в интересах развития общества и развития самой молодежи; недопущения дискриминации граждан по возрастному признаку.

В современных условиях в Российской Федерации можно выделить *два уровня государственной молодежной политики* с определенной спецификой ее реализации: федеральный и региональный*, дополняемые муниципальной молодежной политикой.

Нормативную правовую базу в сфере регулирования молодежной политики образуют: акты, непосредственно касающиеся реализации молодежной политики, и акты, регламентирующие различные сферы общественной жизни, ориентированные, прежде всего, на молодежь.

В Конституции Российской Федерации «государственная молодежная политика» в перечне предметов исключительного ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации не обозначена. Отнесение ее к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации можно констатировать лишь косвенно. Так, в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов

* Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, концепции и государственные программы в сфере молодежной политики исследовались автором с использованием СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство».

Российской Федерации находятся: общие вопросы воспитания, образования, культуры, физической культуры и спорта (подп. «е» ч. 2); трудовое, семейное, жилищное законодательство (подп. «к» ч. 2).

Особое место среди федеральных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы молодежной политики, занимает Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 9 февраля 2009 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2]. В соответствии с данным Федеральным законом устанавливаются отдельные полномочия субъектов Федерации в сфере реализации молодежной политики. В частности, в ст. 26.3 указанного закона к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение следующих вопросов: создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организация деятельности этих комиссий (подп. 24.1 п. 2); осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, организация и проведение официальных региональных и межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий (подп. 30 п. 2); осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью (подп. 58 п. 2).

В сфере федерального правового обеспечения государственной молодежной политики также действуют следующие правовые акты: Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ (в ред. от 22 августа 2004 г.) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» [3], Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 23 июля 2008 г.) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [4], Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 23 июля 2008 г.) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [5]; Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 г. № 1075 (в ред. от 12 апреля 1999 г.) «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики»; постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 г. № 387 (в ред. 3 августа 1996 г.) «О дополнительных мерах поддержки молодежи в Российской Федерации» [6] и др.

Приоритетное значение и основные направления региональной молодежной политики, как правило, находят первичное закрепление *в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации*.

Так, в ст. 69 Устава Хабаровского края [7] предусматривается, что органы государственной власти края и органы местного самоуправления способствуют созданию правовых, социально-экономических условий и гарантий для воспитания, социального становления, развития и самореализации молодежи в общественной жизни.

В Уставе Владимирской области [8] вопросы молодежной политики регулируются несколькими статьями:

1) в подп. «б» п. 3 ст. 88 предусматривается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления создают благоприятные условия для детей и молодежи в сфере получения образования;

2) в п. 2 ст. 92 устанавливается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления разрабатывают программы, обеспечивающие условия для воспитания, образования, отдыха и творческого развития детей и молодежи;

3) пунктом 3 ст. 92 предусматривается, что в области осуществляется молодежная политика по созданию правовых, экономических, социальных и организационных условий и гарантий для социального становления, развития и самореализации молодежи в общественной жизни.

В абзаце первом ст. 86 Устава Курской области [9] закрепляется, что в соответствии с федеральным законодательством в области признаются и поддерживаются принципы и цели государственной молодежной политики. Абзац второй указанной статьи также предусматривает, что органы государственной власти области содействуют осуществлению федеральных программ и иных мероприятий при проведении государственной молодежной политики.

Согласно ст. 27 Устава Мурманской области [10] в ведении Мурманской области находятся областные вопросы образования, воспитания, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, туризма, молодежной политики.

В субъектах Российской Федерации заложены правовые и организационные основы для формирования и осуществления региональной молодежной политики, апробированы различные формы ее реализации.

Правовое регулирование государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации осуществляется по *следующим направлениям:*

1) разработка общей концепции молодежной политики и закона о молодежи и молодежной политике (Вологодская, Калужская, Костромская, Курганская, Омская области);

2) принятие региональной концепции и программы о молодежи (Республика Калмыкия);

3) принятие закона субъекта Российской Федерации о молодежи и молодежной политике и комплексной программы о молодежи (город федерального значения Москва, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Калининградская, Кемеровская, Курганская, Курская, Московская, Ленинградская, Липецкая, Нижегородская, Оренбургская, Орловская области);

4) принятие только закона о молодежи и государственной молодежной политике в субъекте Российской Федерации без разработки комплексной программы (республики Алтай, Бурятия, Кабардино-Балкария, Коми, Северная Осетия — Алания, Марий Эл, Якутия, Карачаево-Черкесская Республика, Архангельская, Ивановская, Тамбовская, Тюменская, Сахалинская области);

5) разработка региональной комплексной программы в сфере молодежной политики без утверждения концепции и рамочного закона субъекта Федерации о молодежной политике (Астраханская, Белгородская, Ростовская, Мурманская, Новгородская области).

Некоторыми субъектами Федерации используются и иные подходы к планированию реализации государственной молодежной политики.

Так, в Самарской области утверждена Стратегия государственной молодежной политики [11], а также мероприятия по ее реализации [12]. Исходя из анализа указанной Стратегии, она в целом не во многом отличается от концепций субъектов Федерации в сфере молодежной политики.

Кроме того, есть примеры правового закрепления основных направлений молодежной политики субъекта Федерации на определенный временной период (например, в городе федерального значения Санкт-Петербурге [13]). Такие акты содержат перечисление направлений молодежной политики с указанием мероприятий, которыми обеспечивается их реализация. В некоторых субъектах Федерации утвержден перечень мероприятий по реализации государственной молодежной политики (например, в Челябинской [14], Вологодской [15] областях). Следует отметить, что указанные перечни мероприятий не содержат детального и развернутого анализа проблемы и результатов ее решения, которые можно наблюдать при реализации программ субъекта Российской Федерации.

Отсутствие в некоторых субъектах Российской Федерации комплексной программы о молодежи частично компенсируется наличием профилирующих программ, затрагивающих конкретные направления государственной молодежной политики (физическая культура и спорт, жилищные проблемы, образование, патриотическое воспитание молодежи и др.).

В субъектах Российской Федерации концепции государственной молодежной политики принимаются сравнительно редко [16]. *Концепция молодежной политики* представляет собой систему стратегических приоритетов, задач и мер государственной политики, направленную на формирование условий для реализации социального, интеллектуального, культурного и экономического потенциала молодого поколения.

Концепция является основой для планирования работы органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, юридических и физических лиц, участвующих в реализации государственной молодежной политики.

В них содержится анализ ситуации в сфере молодежной политики, определяются направления и основные методы реализации государственной молодежной политики, закрепляются механизмы контроля за эффективностью реализации концепции.

Перечисленные в концепциях мероприятия реализуются либо в форме самостоятельных программ субъектов Российской Федерации в области молодежной политики, либо разделов иных региональных программ и планов. Следовательно, проведение мероприятий по реализации молодежной политики, изложенных в концепции, предполагает дополнительную разработку соответствующих

нормативных правовых актов субъекта Федерации.

Многие субъекты Российской Федерации приняли собственные *законы о молодежи и молодежной политике* [17]. Законы закрепляют гарантии правовой и социальной защищенности молодежи, определяют общие цели, понятия, порядок, принципы и формы поддержки молодежи и осуществления молодежной политики субъекта Федерации с участием органов государственной власти субъекта Федерации, граждан, организаций, молодежных и детских общественных объединений.

В законодательстве субъектов Российской Федерации существует несколько подходов к определению молодежной политики:

1) молодежная политика понимается как деятельность органов государственной власти субъекта Федерации, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов для социального развития молодежи (Алтайский, Хабаровский края, Ивановская, Калининградская, Нижегородская, Тульская области, Санкт-Петербург, Удмуртская Республика);

2) под молодежной политикой понимается совокупность (система) мер, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления субъекта Федерации в вопросах создания и обеспечения правовых, социальных, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов жизнедеятельности молодежи (Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Ярославская область);

3) молодежная политика определяется как совокупность принципов и норм, которыми руководствуются в своей деятельности органы государственной власти субъекта Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, юридические и физические лица в отношении молодежи, а также деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц в отношении молодежи (Брянская, Волгоградская области).

Как правило, отдельные главы региональных законов о молодежной политике посвящаются молодежным и детским общественным объединениям, негосударственным организациям, оказывающим поддержку молодежи. При этом определяются формы государственной поддержки субъекта Федерации указанных организаций и механизм ее оказания, предусматривается необходимость ведения реестра молодежных и детских общественных объединений, пользующихся государственной поддержкой.

Особое внимание в региональных законах уделяется определению основных направлений государственной молодежной политики на территории соответствующего субъекта Федерации, а также целей, принципов молодежной политики, компетенции органов государственной власти субъекта Федерации в указанной сфере. Законами субъектов Федерации также устанавливаются организационные основы, информационное, финансовое, научное обеспечение реализации молодежной политики.

В некоторых законах субъектов Федерации в сфере молодежной политики содержатся специфические положения, отражающие индивидуальный подход соответствующего субъекта Российской Федерации к решению проблем молодежной политики.

Так, в Санкт-Петербурге предусматривается подготовка ежегодного доклада администрацией Санкт-Петербурга о положении молодежи в Санкт-Петербурге (ст. 18 Закона «О молодежи и молодежной политике»).

Необходимость подготовки доклада о положении молодежи предусматривается также в Удмуртской Республике (ст. 7 Закона «О государственной молодежной политике в Удмуртской Республике»), в Калининградской области (ст. 5 Закона «О государственной молодежной политике в Калининградской области»). Целью указанных докладов является обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности систематизированной информацией о положении молодежи, ее инновационном потенциале и приоритетах.

В Хабаровском крае предусматривается проведение форума молодежи края (ст. 28 Закона «Об основах молодежной политики в Хабаровском крае»), который собирается один раз в течение календарного года в целях обеспечения участия молодых граждан и их общественных объединений в реализации молодежной политики. Форум может вырабатывать рекомендации в адрес органов государственной власти края по вопросам реализации молодежной политики.

В Волгоградской области предусматривается проведение мониторинга социально-экономического и правового положения молодежи области. Целью мониторинга является системный анализ основных показателей их

социального обеспечения в интересах предупреждения негативных тенденций, прогнозирования социальных последствий принимаемых решений и выработки предложений по совершенствованию законодательства области в этой сфере. Данные мониторинга, а также результаты научных исследований используются органом исполнительной власти области, реализующим молодежную политику, для подготовки государственного доклада о положении молодежи.

Кроме того, законами некоторых субъектов Российской Федерации определяются условия участия молодежи в формировании и реализации молодежной политики (ст. 13 Закона «О государственной молодежной политике в Волгоградской области», ст. 7 Закона «О молодежной политике в Еврейской автономной области», ст. 9 Закона «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Брянской области»). В частности, речь идет об инициативных действиях молодежи, предложениях в адрес органов исполнительной власти, осуществляющих меры в сфере молодежной политики. Молодые граждане могут также участвовать в реализации молодежной политики через молодежные и детские общественные объединения, молодежный парламент субъекта Федерации, иными способами, предусмотренными законодательством.

На наш взгляд, наиболее последовательно формы обеспечения молодежной политики закрепляются в Алтайском крае. В частности, ст. 22 Закона Алтайского края «О государственной региональной молодежной политике в Алтайском крае» предусматривает, что молодежная политика обеспечивается:

1) принятием специальных законов и иных правовых актов, регулирующих вопросы реализации прав и законных интересов молодежи (нормативное правовое обеспечение молодежной политики);

2) разработкой методологических основ реализации молодежной политики на основе изучения молодежных проблем, учет мнения молодых граждан и их объединений, перспектив развития края и общества в целом (научное обеспечение молодежной политики);

3) сбором, оперативной обработкой и анализом информации о состоянии молодежной среды, потребностях, интересах и ценностных ориентирах молодых граждан и доведением ее до всех участников молодежной политики (информационное обеспечение молодежной политики);

4) образованием системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, работающих в молодежной сфере, кадров молодежных и детских объединений, иных специалистов по работе с молодежью (кадровое обеспечение молодежной политики);

5) выделением бюджетных средств для финансирования мероприятий в области молодежной политики (финансовое обеспечение молодежной политики) и т. п.

Значимость законов субъектов Российской Федерации о молодежи и молодежной политики предопределяется тем, что указанные законы устанавливают объекты молодежной политики: молодежь, молодые семьи, дети; задают общие цели, понятия, порядок, принципы и формы осуществления молодежной политики через молодежные биржи труда, социальные службы для молодежи; предоставление льгот, кредитов, адресной финансовой помощи. В них также закреплены гарантии правовой и социальной защищенности молодежи в сферах занятости, предоставления молодежи социальных услуг, оказания помощи молодой семье, поддержки талантливой молодежи, формирования личности молодого человека, охраны и укрепления здоровья, организации отдыха, развития физической культуры и спорта. Определяются также формы участия молодежных и детских общественных объединений в осуществлении государственной молодежной политики.

В субъектах Российской Федерации принимаются и другие нормативные правовые акты, направленные на повышение уровня эффективности реализации государственной молодежной политики на региональном уровне. Главным образом, речь идет об утверждении *положений* о проведении конкурсов в сфере молодежной политики и о присуждении премий за вклад в социально значимую деятельность в области реализации государственной молодежной политики (Хабаровский край [18], Амурская область [19]). Организация и проведение конкурсов рассматривается субъектами Федерации, наряду с выполнением программ, в качестве основного механизма реализации приоритетных направлений государственной молодежной политики.

Премии в области государственной молодежной политики учреждаются в целях государственной поддержки и дополнительного стимулирования деятельности отдельных лиц, учреждений, общественных организаций и

предприятий, действующих на территории субъекта Федерации и принимающих активное участие в реализации основных направлений государственной молодежной политики.

Кроме того, субъектами Российской Федерации практикуется создание *консультативно-совещательных органов* (комиссий, советов) в сфере молодежной политики (например, в республиках Башкортостан, Мордовия, Тыва, Хакасия, Воронежской, Ленинградской, Саратовской областях, Ненецком автономном округе) [20]. Такие органы являются постоянно действующими коллегиальными координационными органами и образуются для обеспечения межведомственного взаимодействия в вопросах реализации молодежной политики на территории субъекта Федерации.

К основным задачам рассматриваемых органов относятся:

1) разработка положений по стратегическим вопросам реализации молодежной политики в субъекте Федерации и формирования приоритетных направлений ее развития;

2) координация деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации по вопросам реализации молодежной политики;

3) разработка предложений по вопросам подготовки и реализации программ, совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации в сфере молодежной политики и др.

Указанные органы формируются из представителей органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации, молодежных и детских общественных объединений.

Как отмечалось выше, довольно широкое распространение в субъектах Российской Федерации получили *программы.*

Программа как организационная основа реализации государственной молодежной политики представляет собой комплекс взаимосвязанных по ресурсам и срокам мероприятий, отражающих изменения в структуре, содержании и технологиях, системе управления, организационно-правовых формах деятельности и финансово-экономических механизмах.

Кроме того, программные мероприятия носят межотраслевой характер и затрагивают все учреждения, реализующие государственную молодежную политику в субъекте Российской Федерации, и муниципальные образования, что позволяет проводить единую политику в данной области и сформировать единое информационное пространство. Меры государственной поддержки из целевой программы имеют качественные и количественные показатели (индикаторы), на которые реализация программы влияет, и достоверно проверяемые статистикой или мониторингом. Система же программных мероприятий представляет собой взаимосвязанный комплекс конкретных тактических мер научно-исследовательского, социально-экономического и производственного характера, объединенных по принципу общности поставленных задач.

При отсутствии программного подхода возможен иной вариант решения проблемы в сфере государственной молодежной политики: плановое, но несистемное решение основных проблем в сфере государственной молодежной политики. Этот вариант характеризуется дополнительными рисками, так как не учитывается тесная взаимосвязь проблем, требующих в ряде случаев скоординированных действий для их решения.

Проблему развития государственной молодежной политики во многих субъектах Российской Федерации предлагается решать путем реализации мероприятий, определенных целевыми программами, при совместном участии многих заинтересованных государственных, муниципальных и общественных структур.

В сфере молодежной политики субъекты Российской Федерации принимают как *комплексные* (например, в Республике Адыгея, Алтайском крае, Астраханской, Брянской, Калининградской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Орловской, Ульяновской областях и др.), так и *профилирующие программы*, которые затрагивают вопросы поддержки молодежи в конкретной сфере общественных отношений (например, в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, республиках Северная Осетия — Алания, Хакасия и Бурятия, Алтайском крае, Владимирской, Ростовской, Костромской, Кировской, Мурманской областях и др.).

Данные программы принимаются либо законом субъекта Федерации (например, в Алтайском крае, Архангельской, Ленинградской, Магаданской, Орловской, Ульяновской областях и др.), либо подзаконным нормативным правовым актом (например, в Республике Адыгея, Брянской, Калининградской, Астраханской, Курской, Липецкой областях и др.). При этом в последнем случае программы утверждаются как правовым актом исполнительного органа государственной власти

субъекта Федерации (например, в республиках Адыгея, Коми, Астраханской, Брянской, Калининградской областях и др.), так и правовым актом законодательного органа государственной власти субъекта Федерации (например, в Курской, Липецкой, Воронежской областях и др.).

Комплексные целевые программы, направленные на поддержку молодежи, как правило, преследуют цель создания и развития правовых, социально-экономических и организационных условий для самореализации и духовно-нравственного воспитания молодежи. Они содержат комплекс мероприятий, охватывающих основные актуальные направления молодежной политики в субъекте Российской Федерации, и определяют сферы первоочередного инвестирования государственных ресурсов в региональную молодежную политику.

Реализация комплексных программ государственной поддержки молодежи позволяет осуществить: воспитание у молодежи гражданско-патриотической позиции; информирование молодежи о потенциальных возможностях развития в России и ее вовлечение в социальную практику; организацию временной занятости молодежи; интеграцию молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в общественную жизнь; развитие массовых видов молодежного спорта и туризма, международных обменов; поддержку деятельности молодежных общественных объединений; разработку современных технологий функционирования социальных служб органов по делам молодежи; улучшение демографической ситуации в обществе; укрепление института молодой семьи; создание условий для реализации научно-технического, творческого потенциала молодежи. Кроме того, реализация комплексных программ позволит осуществить подготовку молодежи к участию в общественно-политической жизни страны, государственной деятельности и управлении.

При формировании перечня программных мероприятий в субъектах Российской Федерации используются следующие принципы:

1) сохранение преемственности (мероприятия, успешно зарекомендовавшие себя в предыдущие годы, включаются в новую программную структуру);

2) широкомасштабность (увеличение количества участников программы за счет внедрения муниципальных этапов мероприятий субъекта Федерации и распространения успешного опыта работы на старшие возрастные категории молодежи);

3) адресный подход (охват различных категорий молодежи (работающая, учащаяся, сельская молодежь, студенчество, молодежь группы социального риска, молодые инвалиды, молодые семьи, члены молодежных общественных объединений, органов молодежного самоуправления и иные категории) на основе учета их интересов, потребностей и условий жизнедеятельности);

4) превентивность мер (сочетание профилактических мер, направленных на работу с благополучной молодежью, с усилиями по решению проблем молодежи, оказавшейся в трудной жизненной ситуации);

5) межотраслевой характер (консолидирование усилий различных ведомств в решении проблемных вопросов молодежи).

Межотраслевой характер молодежной политики предполагает также решение вопросов, касающихся государственной поддержки молодого поколения, в рамках работы межведомственных комиссий по реализации государственной молодежной политики на территории субъекта Российской Федерации.

Структура программ выбирается субъектами Российской Федерации самостоятельно с учетом решаемых на основе программ проблем и социально-экономических условий того или иного субъекта Российской Федерации, а также его финансовых возможностей. В связи с этим количество направлений (подпрограмм) может варьироваться. Так, в городе федерального значения Москве — 11 подпрограмм [21], в Орловской области — 13 направлений [22].

Реализация молодежной политики направлена на повышение общественно-политической активности молодежи, вовлечение ее в государственную деятельность и управление, развитие молодежной общественной инициативы. В этих целях в субъектах Российской Федерации осуществляется развитие сети молодежных консультативно-совещательных органов, парламентских структур, а также реализация программ по развитию лидерских качеств у молодежи, проведение мероприятий, направленных на повышение правовой культуры и электоральной активности молодежи. Кроме того, проводятся экспертизы проектов молодежных общественных объединений, слеты, семинары и тренинги по подготовке волонтеров и лидеров молодежных общественных объединений, обмену опытом

работы, подготовке совместных проектов и программ [23], семинары, направленные на привлечение молодежи к участию в управленческой деятельности, открытие ярмарки социальных молодежных инициатив [24].

В качестве наиболее развитых направлений реализации региональных программ можно выделить: научно-методическое, информационное обеспечение, формирование инфраструктуры молодежной политики, трудовая адаптация молодежи (кадровая политика) и т. д.

В рамках научно-методического обеспечения молодежной политики в субъектах Российской Федерации предусматривается: проведение социологических и маркетинговых исследований по выявлению проблем и потребностей молодежи; создание учреждений и организаций, реализующих молодежную политику, а также необходимых баз данных по информационной поддержке их деятельности [25]; проведение социологических исследований и иных научных разработок в сфере молодежной политики; разработка нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность студенческих отрядов, положений о конкурсах [26]; привлечение специалистов в качестве экспертов, социологов, психологов в целях профессионального анализа и решения молодежных проблем; организация деятельности ученого экспертного совета, молодежного исследовательского центра [27]; разработка методических рекомендаций по вопросам реализации молодежной политики; создание и пополнение электронной базы данных об опыте работы с молодежью [28].

Информационное обеспечение реализации молодежной политики предполагает: реализацию проектов, направленных на информационное обеспечение молодежной политики (на конкурсной основе); создание специализированного сайта в сети Интернет по вопросам молодежной политики, поддержку молодежных средств массовой информации, организацию и проведение семинаров, «круглых столов» по проблемам развития молодежных средств массовой информации; выпуск сборников правовых актов и социологических материалов по вопросам молодежной политики и иных справочных материалов [29]; создание цикла телевизионных передач о жизни современной молодежи «Социальный вестник молодежи»; размещение в печатных и электронных средствах массовой информации социальной рекламы, издание методической литературы, информационных материалов и наглядной агитации по вопросам молодежной политики [30]; создание специализированных направлений информационного обеспечения с учетом потребностей отдельных категорий молодежи; обеспечение эффективной деятельности информационного центра; организационно-методическая и финансовая поддержка системы регионального информационного обеспечения [31].

Инфраструктура молодежной политики формируется посредством: организации и проведения молодежных форумов; разработки и внедрения модели интернет-семинаров и совещаний по социально-психологической работе в системе государственной молодежной политики; государственной поддержки молодежных центров и клубов; содействия в организации деятельности оборонно-спортивных, профильных лагерей допризывной молодежи в районах субъекта Федерации; организации деятельности клубов молодой семьи, студенческих клубов и центров; содействия деятельности летних лагерей отдыха молодежи «групп риска» [32].

Кадровая политика в сфере молодежной политики реализуется с помощью следующих мероприятий: организация и проведение семинаров для специалистов сферы молодежной политики, курсов повышения квалификации [33]; проведение конференций, семинаров, совещаний, «круглых столов» по различным направлениям молодежной политики, участие представителей субъекта Федерации во всероссийских и межрегиональных конференциях, семинарах, конкурсах, фестивалях, слетах и других мероприятиях по различным направлениям молодежной политики [34].

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

Субъекты Российской Федерации, обладая по вопросам государственной молодежной политики всей полнотой государственной власти, вправе осуществлять собственное правовое регулирование в данной сфере, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ст. 73 и ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

В субъектах Российской Федерации правовое регулирование молодежной политики осуществляется либо автономно, либо — в рамках одного из комплексных направлений государственной региональной политики: социальной, экономической, культурной и иных.

Правовое регулирование молодежной политики в субъектах Российской Федерации характеризуется сочетанием нормативных (императивных) и программных методов ее формирования и реализации.

В заключение следует отметить, что в субъектах Российской Федерации должно быть продолжено развитие инновационных направлений молодежной политики с одновременным установлением мер государственной поддержки, обеспечивающих условия для их реализации. При этом эффективность принимаемых мер напрямую зависит от качества их нормативно-правового обеспечения.

---

1. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 25, ст. 903.
2. СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.
3. Там же. 1995. № 27, ст. 2503.
4. Там же. 1998. № 31, ст. 3802.
5. Там же. 1999. № 26, ст. 3177.
6. Там же. 1996. № 15, ст. 1627.
7. Устав Хабаровского края : принят постановлением Хабаровской краевой Думы от 30 ноября 1995 г. № 150.
8. Устав (Основной закон) Владимирской области от 14 августа 2001 г. № 62-ОЗ.
9. Устав Курской области : Закон Курской области от 2 октября 2001 г. № 67-ЗКО.
10. Устав Мурманской области : принят Мурманской областной Думой 26 ноября 1997 г.
11. См. постановление Правительства Самарской области от 21 декабря 2005 г. № 155 «О Стратегии государственной молодежной политики в Самарской области на 2006—2015 гг.».
12. См. постановление Правительства Самарской области от 29 марта 2007 г. № 26 «Об утверждении мероприятий по реализации Стратегии государственной молодежной политики в Самарской области на 2008—2010 гг.».
13. См. Закон Санкт-Петербурга от 16 февраля 2006 г. № 40-8 «Об основных направлениях молодежной политики Санкт-Петербурга на 2006—2010 гг.
14. См. постановление Губернатора Челябинской области от 14 февраля 2007 г. № 54 «Об утверждении перечня мероприятий по реализации государственной молодежной политики на территории Челябинской области на 2007 год».
15. См. постановление Правительства Вологодской области от 2 октября 2006 г. № 967 «Об утверждении мероприятий в сфере государственной молодежной политики в Вологодской области на 2007—2009 годы».
16. См., например: постановление Правительства Калужской области от 16 декабря 2005 г. № 359 «О Концепции государственной молодежной политики в Калужской области на 2006 – 2008 гг.»; постановление Губернатора Костромской области от 23 ноября 2005 г. № 715 «О приоритетных направлениях деятельности органов по делам молодежи в Костромской области по реализации государственной молодежной политики на 2006—2008 годы»; указ Губернатора Омской области от 28 ноября 2005 г. № 143 «О Концепции молодежной политики в Омской области на 2006—2010 гг.».
17. См., например: Закон Алтайского края от 5 ноября 2001 г. № 87-ЗС «О государственной региональной молодежной политике в Алтайском крае»; Закон Ивановской области от 15 июня 2007 г. № 80-ОЗ «О молодежной политике в Ивановской области»; Закон Калининградской области от 28 января 2000 г. № 169 «О государственной молодежной политике в Калининградской области»; Закон Нижегородской области от 25 апреля 1997 г. № 70-З «О молодежной политике в Нижегородской области»; Закон Санкт-Петербурга от 17 марта 1998 г. № 28-6 «О молодежи и молодежной политике Санкт-Петербурга»; Закон Тульской области от 26 июня 2000 г. № 188-ЗТО «О государственной молодежной политике в Тульской области» и др.
18. См. постановление Губернатора Хабаровского края от 4 февраля 2003 г. № 36 «О премиях Губернатора Хабаровского края в области государственной молодежной политики».
19. См. постановление Губернатора Амурской области от 14 июля 2006 г. № 387 «О ежегодной премии Губернатора Амурской области за вклад в реализацию государственной молодежной политики».
20. См., например: постановление Правительства Республики Башкортостан от 13 марта 2007 г. № 61 «О Межведомственной комиссии по молодежной политике при Правительстве Республики Башкортостан»; указ Главы Республики Мордовия от 21 июня 1999 г. № 60 «О Совете по координации молодежных программ и поддержке молодежного движения при Главе Республики Мордовия»; постановление Правительства Республики Тыва от 12 июля 2007 г. № 724 «Об образовании Межведомственной комиссии по государственной молодежной политике при Правительстве Республики Тыва» и др.
21. См. постановление Правительства Москвы от 11 сентября 2007 г. № 778-ПП «О городской целевой программе «Молодежь Москвы» (2007—2009 гг.)».
22. См. Закон Орловской области от 26 декабря 2005 г. № 566-ОЗ «Об областной целевой комплексной программе «Молодежь Орловщины (2006—2010 гг.)».
23. См. постановление Правительства Калининградской области от 16 октября 2006 г. № 740 «О целевой программе Калининградской области «Молодежь» на 2007—2011 гг.».

24. См. приказ Министерства образования и высшей школы Республики Коми от 29 июня 2006 г. № 1037 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Молодежь Республики Коми (на 2007—2009 гг.)».

25. См. Областной Закон Ленинградской области от 10 ноября 2004 г. № 85-оз «О региональной целевой программе «Молодежь Ленинградской области» на 2005—2008 гг.».

26. См. постановление Правительства Астраханской области от 7 октября 2005 г. № 373-П «Об отраслевой целевой программе «Молодежь Астраханской области» на 2006—2009 гг.».

27. См. постановление Курской областной Думы от 22 декабря 2005 г. № 1341-III ОД «Об областной целевой программе «Молодежь» на 2006—2008 гг.».

28. См. постановление Липецкого областного Совета депутатов от 22 декабря 2005 г. № 1106-пс «Об областной целевой программе «Молодежь Липецкой области (2006—2010 гг.)».

29. См. Закон Архангельской области от 29 ноября 2005 г. № 118-7-ОЗ «О социально-экономической целевой программе Архангельской области «Молодежь Поморья (2006—2008 гг.)».

30. См. указ Президента Республики Башкортостан от 30 декабря 2006 г. № УП-658 «Об утверждении президентской программы «Молодежь Башкортостана» на 2007—2010 гг.».

31. См. постановление Правительства Республики Калмыкия от 27 февраля 2007 г. № 76 «О республиканской целевой программе «Молодежь Калмыкии на 2007—2011 гг.».

32. См. постановление Воронежской областной Думы от 22 ноября 2006 г. № 645-IV-ОД «Об утверждении областной целевой программы «Молодежь (2007—2011 гг.)».

33. См. постановление Правительства Республики Бурятия от 4 июля 2007 г. № 220 «Об утверждении республиканской целевой программы «Молодежь Бурятии (2008—2010 гг.)».

34. См. Закон Владимирской области от 11 сентября 2007 г. № 119-ОЗ «Об областной целевой программе «Молодежь Владимирской области» на 2008—2010 гг.».

НОВЫЕ ИЗДАНИЯ ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ имени М.М. СПЕРАНСКОГО



В 2009 году вышли из печати книги:

Онохова, В.В. Поступление на муниципальную службу: правовое регулирование и практика реализации законодательства о муниципальной службе / В.В. Онохова. – Иркутск : Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского; Фонд «Право и Демократия», 2009. – 196 с. – (Серия «Школа муниципального права»).

В научно-практическом пособии проанализированы основные недостатки муниципального правового регулирования отношений, возникающих в связи с поступлением на муниципальную службу, изложены предложения по совершенствованию этого направления деятельности органов местного самоуправления.

Книга адресована главам муниципальных образований, депутатам представительных органов муниципальных образований, главам и руководителям структурных подразделений местной администрации, работникам кадровых служб органов местного самоуправления, преподавателям и студентам высших юридических учебных заведений.

Мушинский, М.А. Проблемы диагностики правотворческих дефектов : научно-практическое пособие / М.А. Мушинский. – Иркутск : Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского; Фонд «Право и Демократия», 2009. – 116 с.

В пособии на фактическом материале анализируются теоретические и практические проблемы качества нормативных правовых актов, понятия и классификации правотворческих ошибок, их выявления, диагностики и предотвращения.

Книга адресована депутатам законодательных органов государственной власти и депутатам представительных органов местного самоуправления, государственным и муниципальным служащим, сотрудникам юридических служб органов государства и органов местного самоуправления, членам общественных палат, ученым, сопровождающим правотворческий процесс, а также преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов и факультетов.

М.А. Давыдова
О.Н. Шишпарёнок

Вопросы подзаконного регулирования порядка ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области

В соответствии с Законом Иркутской области от 12 марта 2009 г. № 10-оз «О порядке организации и ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» [1] Правительство Иркутской области наделено полномочиями определять:

1) порядок взаимодействия Губернатора Иркутской области, уполномоченного исполнительного органа государственной власти Иркутской области с органами местного самоуправления муниципальных образований области, иными муниципальными органами и общественными объединениями;

2) порядок ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области;

3) порядок назначения и проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области;

4) порядок представления сведений, содержащихся в Регистре муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области.

1. Порядок взаимодействия Губернатора Иркутской области, уполномоченного исполнительного органа государственной власти Иркутской области с органами местного самоуправления муниципальных образований области, иными муниципальными органами и общественными объединениями должен регулировать следующие вопросы:

1. Направление главой муниципального образования информации, предусмотренной ст. 7 Закона Иркутской области «О порядке организации и ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области», в уполномоченный орган:

— срок направления информации;

— перечень информации;

— требования к оформлению информации: 1) бумажный и электронный носитель; 2) заверение копий; 3) возможность предоставления по электронной почте; 4) требование полноты, достоверности и актуальности направляемой информации;

— последствия несоблюдения данных требований.

Особое внимание необходимо уделить порядку направления дополнительных сведений к муниципальным нормативным правовым актам по мере их поступления в органы и к должностным лицам местного самоуправления, издавшим соответствующие муниципальные нормативные правовые акты, а также направлению копий официальных изданий, в которых опубликованы муниципальные нормативные правовые акты, не предоставленные одновременно с муниципальным нормативным правовым актом.

2. Регистрация пакета документов, поступивших из муниципальных образований в уполномоченный орган:

— присвоение номеров каждому поступившему документу;

— принятие решения об отказе в регистрации поступивших документов как входящих и их возврата соответствующему органу или должностному лицу местного самоуправления (например, если представлена копия муниципального нормативного правового акта, не заверенная надлежащим образом, или заверенная надлежащим образом копия муниципального нормативного правового акта представлена не в полном объеме, или не соблюдены иные требования).

3. Положения, касающиеся порядка восстановления экземпляров муниципальных нормативных правовых актов и дополнительных

материалов к ним в случае их полной или частичной утраты:

— должностное лицо, направляющее запрос, срок и адресат направления запроса;

— способ осуществления регистрация повторно поступивших документов.

4. Положения, определяющие порядок направления предложений по приведению муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным и областным законодательством, уставом муниципального образования, а также получения ответов на данные предложения органов и должностных лиц местного самоуправления.

Кроме того, представляется возможным рассмотреть вопрос о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями по сбору муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований, входящих в соответствующий муниципальный район (по этому вопросу, см., например, Закон Ульяновской области от 3 марта 2009 г. № 14-зо «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Ульяновской области государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Ульяновской области» [2]).

2. Порядок ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области должен раскрывать содержание работы по ведению Регистра, которое включает в себя следующее:

1. Сбор муниципальных нормативных правовых актов:

— определение должностного лица, осуществляющего сбор;

— определение должностного лица, которое отписывает документы для внесения их в Регистр; срока, в течение которого отписываются документы;

— определение носителей, на которых поступают документы исполнителю.

2. Юридическая обработка муниципального нормативного правового акта:

— определение нормативности муниципального нормативного правового акта: 1) должностное лицо, определяющее нормативность; 2) срок и основания определения нормативности; 3) последствия признания акта ненормативным;

— определение взаимосвязи муниципального нормативного правового акта, дополнительной информации с муниципальными нормативными правовыми актами, ранее включенными в Регистр: 1) должностное лицо, определяющее взаимосвязь; 2) срок определения взаимосвязи;

— определение ответственного исполнителя за внесение документа в Регистр: 1) должностное лицо, определяющее исполнителя; 2) срок; 3) ответственный исполнитель внесения документа в Регистр;

— принятие решения о внесении муниципального нормативного правового акта в Регистр; возможность принятия решения о невнесении муниципального нормативного правового акта (например, содержит государственную тайну и т. д.);

— принятие решения о необходимости проведения экспертизы.

3. Внесение в Регистр информации, а именно:

— формирование текстов муниципальных нормативных правовых актов в электронном виде и внесение их формальных реквизитов в электронный вид Регистра; срок и способ осуществления формирования и внесения, возможность продления срока;

— формирование текстов дополнительных сведений к муниципальным нормативным правовым актам в электронном виде, включение реквизитов дополнительных сведений в электронный вид Регистра: 1) срок и способ осуществления формирования и внесения; 2) возможность продления срока;

— формирование номеров регистрации муниципальных нормативных правовых актов в Регистре: 1) исполнитель; 2) срок и способ присвоения регистрационного номера; 3) дата регистрации;

— классификация муниципальных нормативных правовых актов: 1) содержание и основания классификации; 2) должностное лицо, осуществляющее классификацию; 3) срок ее осуществления;

— внесение сведений об источнике и дате официального опубликования: 1) должностное лицо, вносящее сведения; 2) срок их внесения; 3) последствия отсутствия таких сведений;

— определение статуса муниципального нормативного правового акта (действующий, недействующий, действие приостановлено, не вступил в силу): 1) должностное лицо, определяющее статус; 2) способ и срок определения; 3) отслеживание изменения статуса;

— сопоставление муниципальных нормативных правовых актов, поступивших на

бумажных носителях, с электронной версией муниципального нормативного правового акта: 1) должностное лицо, осуществляющее сопоставление; 2) способ и срок соотнесения; 3) возможность продления срока; 4) действия при обнаружении расхождений;

— внесение записи о соответствии либо несоответствии муниципального нормативного правового акта федеральному и областному законодательству, уставу муниципального образования, записи о том, что выявлено несоответствие федеральному или областному законодательству, уставу муниципального образования: 1) должностное лицо, вносящее соответствующую запись; 2) срок и последствия внесения такой записи; 3) постановка таких муниципальных нормативных правовых актов на контроль; 4) мониторинг состояния их правового регулирования.

Порядок может предусматривать положения, касающиеся внесения муниципальных нормативных правовых актов, направленных повторно в случае их полной или частичной утраты до внесения в Регистр.

Необходимо уделить внимание порядку внесения в Регистр муниципального правового акта, вносящего изменения в ранее принятый муниципальный правовой акт, а именно: установить, подлежит ли такой акт регистрации; определить требования к внесению такого акта в случаях, если вносимые изменения носят ненормативный характер, либо вносят изменения в муниципальный правовой акт, утративший нормативность; при внесении акта, изменяющего либо отменяющего (признающего утратившим силу) и (или) приостанавливающего действие основного муниципального акта, предусматривать действия не только по формированию текста и реквизитов данного муниципального правового акта, но и по внесению соответствующих изменений в текст и реквизиты основного муниципального акта и созданию новой редакции основного документа;

— получение дополнительных материалов к муниципальным нормативным правовым актам в случае их непредставления главой муниципального образования: 1) должностное лицо, подготавливающее и подписывающее запрос; 2) срок подготовки; 3) учет и регистрация запросов.

4. Формирование и хранение документального вида Регистра:

— состав документального вида Регистра, должностное лицо, осуществляющее формирование и хранение документального вида, срок и способ формирования дел муниципальных нормативных правовых актов (по году принятия, по каждому муниципальному образованию), муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений, о признании утратившим силу муниципального нормативного правового акта, о приостановлении действия муниципального правового акта;

— требования к оформлению;

— формирование и хранение восстановленных экземпляров муниципальных нормативных правовых актов и дополнительных материалов к ним после их полной или частичной утраты;

— срок, в течение которого хранятся муниципальные правовые акты, утратившие силу.

5. Поддержание Регистра в актуальном виде:

— поддержание муниципальных нормативных правовых актов в актуальной редакции;

— отслеживание муниципальных нормативных правовых актов, которые должны прекратить свое действие либо возобновить его;

6. Представление Регистра в Министерство юстиции Российской Федерации.

3. Порядок назначения и проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области должен включать в себя:

1. Общие положения, устанавливающие:

— понятие экспертизы муниципальных нормативных правовых актов;

— цели экспертизы муниципальных нормативных правовых актов;

— задачи, стоящие перед экспертом;

— виды экспертизы, которым могут быть подвергнуты муниципальные нормативные правовые акты.

2. Положения, определяющие порядок назначения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов:

— порядок отнесения муниципальных нормативных правовых актов к подлежащим обязательной экспертизе: 1) должностное лицо, осуществляющее такой анализ; 2) критерии отнесения; 3) срок, в течение которого решается данный вопрос;

— случаи проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов по собственной инициативе уполномоченного органа;

— порядок назначения обязательной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: 1) должностное лицо, назначающее

экспертизу; 2) срок, в течение которого должна быть назначена экспертиза; 3) оформление назначения экспертизы;

— порядок назначения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, осуществляемой по собственной инициативе уполномоченного органа: 1) должностное лицо, назначающее экспертизу; 2) срок, в течение которого должна быть назначена экспертиза; 3) оформление назначения экспертизы (документ может содержать перечень вопросов, на которые должен ответить специалист, проводящий экспертизу).

3. Положения, определяющие порядок проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов:

— срок проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов;

— основания и порядок продления сроков осуществления экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: 1) должностное лицо, принимающее решение о продлении; 2) предельно возможный срок продления;

— основания проведения повторной, дополнительной, комплексной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов;

— порядок определения экспертов, которые будут осуществлять экспертизу муниципального нормативного правового акта (в зависимости от вида экспертизы — требования к соответствующим специалистам, касающиеся знаний в той или иной сфере);

— основания и порядок привлечения к проведению экспертизы муниципальных нормативных правовых актов государственных гражданских служащих области в исполнительных органах государственной власти области, областных государственных научных учреждений, а также государственных высших учебных заведений и иных организаций, в том числе порядок оформления документа, на основании которого осуществляется привлечение соответствующих специалистов;

— порядок проведения *правовой* экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: 1) цели и задачи правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов; 2) признаки несоответствия муниципального нормативного правового акта действующему законодательству и муниципальным нормативным правовым актам; 3) особенности правовой экспертизы уставов муниципальных образований.

Полагаем возможным рассмотреть вопрос о дополнении Закона Иркутской области «О порядке организации и ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» положениями, устанавливающими необходимость анализа муниципальных нормативных правовых актов на предмет соблюдения правил юридической техники;

— порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: 1) цели и задачи проведения антикоррупционной экспертизы; 2) перечень и описание коррупциогенных факторов; 3) возможность проведения антикоррупционной экспертизы в рамках правовой экспертизы при анализе положений муниципального нормативного правового акта на предмет соблюдения правил юридической техники.

4. Положения, определяющие порядок составления экспертного заключения:

— содержание экспертного заключения, составленного по итогам проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

5. Положения, определяющие:

— порядок направления экспертного заключения в орган местного самоуправления муниципального образования области, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления, принявшему акт, в котором выявлены положения, противоречащие Конституции Российской Федерации, законодательству Российской Федерации, законодательству Иркутской области, уставу муниципального образования области.

Полагаем возможным рассмотреть вопрос о дополнении Закона Иркутской области «О порядке организации и ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» положениями, устанавливающими необходимость анализа муниципальных нормативных правовых актов на предмет их соответствия иным муниципальным нормативным правовым актам;

— порядок направления предложений по совершенствованию муниципального нормативного правового акта (в том числе предложений о внесении изменений в муниципальный нормативный правовой акт, признании его утратившим силу, его отмене, принятии иного муниципального нормативного правового акта) соответствующему органу местного самоуправления муниципального образования области, должностному лицу местного самоуправления в случае выявления иных недостатков. При этом должен быть определен

перечень иных недостатков, которые могут быть выявлены в ходе проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов;

— порядок принятия Правительством Иркутской области и иными исполнительными органами государственной власти области иных мер по результатам проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов; перечень иных мер.

4. Порядок представления сведений, содержащихся в Регистре муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области, должен устанавливать:

— перечень сведений, представляемых из Регистра;

— перечень сведений, не подлежащих представлению из Регистра;

— перечень субъектов, которым могут быть представлены сведения, содержащиеся в Регистре;

— основания представления сведений, содержащихся в Регистре;

— требования к содержанию письменного запроса о представлении сведений, содержащихся в Регистре;

— порядок учета и регистрации письменных запросов о представлении сведений, содержащихся в Регистре;

— порядок рассмотрения уполномоченным органом письменного запроса о представлении сведений, содержащихся в Регистре: 1) должностное лицо, рассматривающее письменный запрос; 2) срок рассмотрения, основания и порядок его продления;

— порядок подготовки и направления ответов на письменный запрос о представлении сведений, содержащихся в Регистре: 1) должностное лицо, составляющее и подписывающее ответ; 2) срок подготовки и направления ответа;

— формы и способы, с помощью которых осуществляется представление сведений, содержащихся в Регистре.

---

1. См.: Областная. 2009. 20 марта.
2. См.: Ульяновская правда. 2009. 6 марта.



«АКАДЕМИЧЕСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ»

Издается с 2000 года. Выходит четыре раза в год.

Журнал учрежден в 2000 году автономной некоммерческой организацией «Институт правовой политики», издается при участии областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского».

В «Академическом юридическом журнале» публикуются научные статьи и иные материалы по общетеоретическим и отраслевым правовым проблемам. Председатель редакционного совета журнала — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Виктор Васильевич Игнатенко.

С электронными версиями статей и иных материалов, опубликованных в журнале, можно ознакомиться на сайте Института законодательства и правовой информации www.izpi.ru.
Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).
Электронная версия журнала размещена в Российской универсальной научной электронной библиотеке — www.elibrary.ru.

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент

Модельный закон субъекта Российской Федерации «О Гимне субъекта Российской Федерации»

Модельный закон направлен на урегулирование порядка использования Гимна субъекта Российской Федерации как официального символа, обозначающего субъект Российской Федерации, а также порядка официального и неофициального исполнения Гимна субъекта Российской Федерации.

Правовым основанием принятия закона субъекта Российской Федерации являются положения ст. 5 Конституции Российской Федерации, определяющей основы статуса субъектов Российской Федерации, а также ст. 73 и ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации, предусматривающие, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в его Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П, субъект Российской Федерации в силу своего конституционного статуса (ст. 65 и 66 Конституции) вправе самостоятельно устанавливать свои символы, выражающие исторические и иные ценности и традиции народов, проживающих на соответствующей территории, придавать им статус официальных отличительных атрибутов, определять порядок их официального использования; флаг, герб и гимн наряду с наименованием субъекта Российской Федерации призваны самоидентифицировать его внутри Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить иным целям (абзац пятый п. 2.2 мотивировочной части).

Проект закона состоит из семи статей и двух приложений.

* * *

Настоящий Закон в соответствии с Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, исходя из преемственности поколений, исторических, культурных и иных традиций и особенностей субъекта Российской Федерации, устанавливает музыкальную редакцию и текст Гимна субъекта Российской Федерации, а также порядок использования Гимна субъекта Российской Федерации.

Статья 1. Гимн субъекта Российской Федерации — официальный символ субъекта Российской Федерации

1. Гимн субъекта Российской Федерации является одним из официальных символов субъекта Российской Федерации и представляет собой музыкальное произведение, обозначающее республику (край, область, автономную область, автономный округ) как субъект Российской Федерации во внутригосударственных отношениях и внешних связях, а также при проведении официальных мероприятий.

2. Целями учреждения и использования Гимна субъекта Российской Федерации являются воспитание гражданственности и уважения к исторической памяти, традициям, национальной и культурной самобытности народов, проживающих в субъекте Российской Федерации, укрепление межнационального согласия, гражданского мира в субъекте Российской Федерации.

3. Музыкальная редакция Гимна субъекта Российской Федерации содержится в приложении 1 к настоящему Закону.

4. Текст Гимна субъекта Российской Федерации содержится в приложении 2 к настоящему Закону.

5. Оригинал записи музыкальной редакции и эталонный текст Гимна субъекта Российской Федерации хранятся в краеведческом музее субъекта Российской Федерации и доступны для всеобщего ознакомления.

Статья 2. Использование музыкальной редакции и текста Гимна субъекта Российской Федерации муниципальными образованиями, юридическими лицами, общественными объединениями и физическими лицами

1. Музыкальная редакция и текст Гимна субъекта Российской Федерации не могут быть использованы в качестве основы гимнов муниципальных образований, юридических лиц, общественных объединений и физических лиц.

2. Гимны муниципальных образований, юридических лиц, общественных объединений и физических лиц не могут быть идентичны Гимну субъекта Российской Федерации.

3. Использование Гимна субъекта Российской Федерации в других музыкальных произведениях допускается в случаях и порядке, устанавливаемых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Общие требования к исполнению Гимна субъекта Российской Федерации

1. Исполнение Гимна субъекта Российской Федерации должно соответствовать музыкальной редакции и тексту Гимна субъекта Российской Федерации, утвержденным настоящим Законом

2. Допускается частичное исполнение Гимна субъекта Российской Федерации (один куплет с припевом).

3. Не допускаются искажение и неточности в воспроизведении музыки и текста Гимна субъекта Российской Федерации.

4. Гимн субъекта Российской Федерации может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном варианте. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции.

5. Если при проведении официальных и торжественных мероприятий федеральным законодательством предусмотрено исполнение Государственного гимна Российской Федерации, Гимн субъекта Российской Федерации исполняется после него.

6. При официальном исполнении Гимна субъекта Российской Федерации присутствующие выслушивают его стоя, мужчины — без головных уборов.

7. В случае если исполнение Гимна субъекта Российской Федерации сопровождается поднятием Флага субъекта Российской Федерации, присутствующие поворачиваются к Флагу субъекта Российской Федерации лицом.

Статья 4. Официальное исполнение Гимна субъекта Российской Федерации

1. Исполнение Гимна субъекта Российской Федерации является официальным:

1) при вступлении в должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — после принесения им присяги;

2) при открытии и закрытии сессий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) во время официальной церемонии подъема Флага субъекта Российской Федерации;

4) при вручении наград субъекта Российской Федерации;

5) в местах проведения торжественных церемоний субъекта Российской Федерации;

6) во время проведения торжественных собраний, митингов и иных официальных мероприятий, посвященных общегосударственным праздникам и Дню субъекта Российской Федерации;

7) во время церемонии встречи и проводов посещающих субъект Российской Федерации с официальным визитом лиц (делегаций) иностранных государств, если при этом не исполняется Государственный гимн Российской Федерации;

8) во время церемонии встречи и проводов посещающих субъект Российской Федерации с официальным визитом лиц (делегаций) иных субъектов Российской Федерации;

9) при вступлении в должность глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации в случае отсутствия гимна муниципального образования субъекта Российской Федерации;

10) в иных случаях, устанавливаемых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

2. Гимн субъекта Российской Федерации транслируется государственными (субъекта Российской Федерации) организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание:

1) при телевещании — перед началом вещания в День субъекта Российской Федерации, а также в новогоднюю ночь — после поздравления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации жителей субъекта Российской Федерации;

2) при радиовещании — ежедневно перед выходом в эфир первой радиопрограммы.

3. Исполнение Гимна субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных настоящей статьей, является обязательным.

Статья 5. Неофициальное исполнение Гимна субъекта Российской Федерации

1. Допускается неофициальное исполнение Гимна субъекта Российской Федерации в целях, повышающих престиж и узнаваемость субъекта Российской Федерации во внутригосударственных отношениях и внешних связях, и не противоречащих целям, указанным в части 2 статьи 1 настоящего Закона.

2. Неофициальное исполнение Гимна субъекта Российской Федерации не допускается, если это противоречит целям учреждения и использования Гимна субъекта Российской Федерации, определенным настоящим Законом.

3. Гимн субъекта Российской Федерации может исполняться:

1) во время открытия памятников и памятных знаков, а также мемориалов, обелисков и других сооружений в ознаменование важнейших событий субъекта Российской Федерации, выдающихся политических, государственных деятелей, деятелей науки, литературы, архитектуры и искусства;

2) при проведении официальных церемоний во время спортивных соревнований на территории субъекта Российской Федерации и за его пределами — в соответствии с правилами проведения этих соревнований;

3) во время торжественных собраний, посвященных началу и завершению учебного года в образовательных учебных учреждениях;

4) в местах проведения иных торжественных церемоний субъекта Российской Федерации, проводимых в случаях, предусмотренных иными законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

4. Гимн субъекта Российской Федерации может исполняться по решению органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, руководителей организаций и общественных объединений, а также частными лицами в случаях, определяемых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, с соблюдением порядка исполнения Гимна субъекта Российской Федерации, установленного настоящим Законом

Статья 6. Ответственность за нарушение установленного порядка использования музыкальной редакции и текста Гимна субъекта Российской Федерации и исполнения Гимна субъекта Российской Федерации

Использование музыкальной редакции и текста Гимна субъекта Российской Федерации и исполнение Гимна субъекта Российской Федерации с нарушением настоящего Закона, а также надругательство над Гимном субъекта Российской Федерации влечет за собой ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Статья 7. Вступление настоящего Закона в силу

1. Настоящий Закон, за исключением статьи 4, вступает в силу по истечении десяти дней со дня его официального опубликования.

2. Статья 4 настоящего Закона, устанавливающая случаи обязательного исполнения Гимна субъекта Российской Федерации, вступает в силу по истечении одного месяца со дня официального опубликования настоящего Закона.

Приложение 1
к Закону субъекта Российской Федерации
«О Гимне субъекта Российской Федерации»

МУЗЫКАЛЬНАЯ РЕДАКЦИЯ
Гимна субъекта Российской Федерации

Приложение 2
к Закону субъекта Российской Федерации
«О Гимне субъекта Российской Федерации»

ТЕКСТ
Гимна субъекта Российской Федерации

АКТУАЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ И ПРИКЛАДНЫХ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕЖИМА РЕГИСТРАЦИИ (УЧЕТА) ИЗБИРАТЕЛЕЙ И УЧАСТНИКОВ РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Отзыв официального оппонента о диссертации Е.А. Ефименко, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук)

Одной из важнейших задач российского государства является создание надлежащих условий для реализации гражданами конституционных прав избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах различного уровня. Реализация этой задачи объективно обусловливает включение в сферу повышенного внимания исследователей не только проблем правового регулирования процессов подготовки и проведения выборов и референдумов, но и вопросов построения адекватной правовой регламентации отношений, сопутствующих соблюдению и защите указанных выше прав в период между референдумами, а также в межвыборный период. Как правильно отмечает диссертант, особую роль среди юридических связей данного вида играют отношения, опосредующие регистрацию (учет) избирателей, участников референдума (с. 3).

Осмысление теоретических и прикладных проблемных вопросов правового режима регистрации (учета) избирателей, участников референдума диктуется потребностями правореализационной практики и необходимостью научного обоснования дальнейшего совершенствования государственно-правового механизма гарантирования избирательных прав и права на участие в референдуме.

Отмеченным в немалой степени обусловливается актуальность диссертационного исследования, выполненного Е.А. Ефименко*.

Целью диссертационного исследования Е.А. Ефименко является комплексный анализ и выработка концептуальных положений в отношении правового режима регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании рассматриваемых общественных отношений, а также разработка на данной основе практических рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере. Для достижения этой цели автором работы были поставлены перед собой следующие творческие задачи:

— провести исторический анализ отечественной практики, обусловившей оформление правового режима регистрации (учета) избирателей, участников референдума в современном виде;

— изучить особенности нормативно-правовой регламентации общественных отношений, опосредующих осуществление сбора, систематизации и использования сведений об избирателях, участниках референдума в рамках Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума;

— исследовать законодательное регулирование систем регистрации (учета) избирателей, участников референдума в зарубежных странах и обоснование возможных подходов к классификации указанных систем, а также выявление элементов иностранной регистрационной практики, представляющих интерес для адаптации наиболее эффективных способов осуществления рассматриваемых процедур к отечественным условиям;

— проанализировать юридическое понятие «правовой режим регистрации (учета) избирателей, участников референдума» и выявить его содержание, дать определение понятию «правовой режим регистрации (учета) избирателей, участников референдума»;

— исследовать понятия «регистрация» и «учет» применительно к избирателям, участникам референдума, дать им определение в их действительном соотношении;

— изучить практические проблемы, связанные с осуществлением учета и регистрации отдельных категорий избирателей, участников ре-

* *Ефименко Е.А.* Правовой режим регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Дальневосточный государственный университет. Владивосток, 2009. 213 с.

ферендума, установлением их численности;

— выработать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в сфере регулирования общественных отношений в области организации и проведения регистрации (учета) избирателей, участников референдума.

Изучение диссертационной работы показало, что ее автор успешно справился с поставленными исследовательскими задачами.

В первой главе диссертации проведен историко-правовой и сравнительный анализ правового регулирования регистрации (учета) избирателей, участников референдума.

Исследуя историко-правовые аспекты, соискатель достаточно глубоко осветил становление и развитие отечественной системы регистрации избирателей в различные исторические периоды (феодальной раздробленности (IX—XV вв.), сословно-представительной монархии (XVI—XVII вв.), проведения крестьянской, земской и иных реформ (XIX в.), учреждения и функционирования Государственной Думы (1906—1917 гг.), советский период (1917—1991 гг.) (с. 16—47).

Большое внимание уделено анализу нормативно-правовых основ регистрации (учета) избирателей, участников референдума с раскрытием особенностей соответствующих нормативных правовых актов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Соискателем правильно отмечен комплексный характер правового регулирования общественных отношений в сфере регистрации (учета) избирателей, участников референдума (с. 68).

В первой главе научной работы также содержится подробный анализ особенностей института регистрации (учета) избирателей, участников референдума в зарубежных странах (с. 69—95). В этой связи диссертантом обстоятельно изучены соответствующие законодательные акты США, Франции, Мексики, Бразилии, Испании и других государств. При этом был сделан анализ состояния законодательного регулирования систем обязательной регистрации избирателей (Великобритания, Индия, Италия).

Вторая глава диссертации посвящена исследованию содержания правового режима регистрации (учета) избирателей, участников референдума.

Автором достаточно глубоко и обстоятельно проанализировано понятие правового режима регистрации (учета) избирателей, участников референдума. Следует согласиться с его трактовкой данного понятия как закрепленной в правовых предписаниях оптимальной модели функционирования и развития общественных отношений, складывающихся в связи с осуществлением сбора, систематизации и использования сведений об избирателях, участниках референдума, отвечающая требованиям обеспечения реализации избирательных прав и права на участие в референдуме (с. 99). Тем самым, как правильно отмечает диссертант, правовой режим фиксирует организационные и процедурные аспекты осуществления регистрации (учета) избирателей, участников референдума, формирует юридические основы воздействия права на рассматриваемые общественные отношения, выступая основным средством их правового регулирования (с. 99—100).

Большой интерес вызывают положения диссертации, посвященные анализу содержания понятий «регистрация» и «учет» по отношению к избирателям и участникам референдума (с. 101—105). Автор верно отмечает, что системное прочтение положений отдельных нормативных правовых актов федерального уровня, а также анализ правоприменительной практики свидетельствуют о том, что необоснованное отождествление регистрации избирателей, участников референдума и составления списков указанных лиц имеет место не только при построении научных определений соответствующих понятий, но и при формулировании предписаний, имеющих своей целью регулирование деятельности уполномоченных субъектов в данной сфере, а также при разрешении существующих разногласий в судебном порядке (с. 107).

Обоснованной представляется позиция автора диссертации о выделении правовых режимов регистрации (учета) избирателей и участников референдума, проживающих на территории муниципального образования; избирателей и участников референдума — военнослужащих, членов их семей и иных лиц, проживающих в пределах расположения воинской части; избирателей и участников референдума — вынужденных переселенцев, а также лиц, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках. Справедливо указание соискателя на наличие специальных правовых режимов регистрации (учета) избирателей, участников референдума, существование которых обусловлено особенностями функционирования управления в определенных территориальных границах (города Москва и Санкт-Петербург в Российской Федерации и Байконур в Республике Казахстан) (с. 113).

К несомненным достоинствам диссертационного исследования Е.А. Ефименко следует отнести содержащийся в работе подробный анализ опыта реализации законодательства о регистрации (учете) избирателей, участников референдума в отдельных субъектах Российской Федерации.

Диссертация Е.А. Ефименко характеризуется достаточно высоким уровнем апробации результатов исследования. Содержащиеся в ней выво-

ды и рекомендации отличаются несомненной новизной и достоверностью.

В числе научных результатов исследования особо следует выделить выработанные соискателем предложения по дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства. В частности, представляется обоснованным и перспективным с точки зрения возможной реализации предложение диссертанта о введении заявительного (инициативного) порядка регистрации (учета) избирателей, участников референдума для граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации по месту жительства, а также для иностранных граждан, которым федеральными законами и международными договорами Российской Федерации предоставлено право принимать участие в выборах и референдумах муниципального уровня (с. 176).

Вместе с тем следует отметить ряд недостатков диссертационного исследования и высказать пожелания его автору.

1. Диссертант подчеркивает не вполне эффективную организацию Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума, в рамках которой глава местной администрации муниципального образования первоначально обобщает поступающие к нему в установленном порядке сведения и передает их в уполномоченные избирательные комиссии для формирования и ведения Регистра избирателей, участников референдума, дважды в год вновь получает их в виде территориального фрагмента указанного Регистра, а после назначения соответствующих выборов или референдума снова передает их в территориальные комиссии или иные избирательные комиссии, комиссии референдума для составления списков избирателей, участников референдума (с. 156). Более того, акцентируя внимание на отсутствии надлежащих правовых оснований для осуществления регистрации (учета) избирателей, участников референдума главами местных администраций (с. 12, 127), автор предлагает собственное видение путей разрешения выявленных проблем и противоречий, основанное на возможности исключения глав местных администраций из числа субъектов, обеспечивающих функционирование Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума (с. 12—13, 159—161).

Вместе с тем, с учетом не оспариваемой диссертантом тесной связи, существующей между процессами регистрации (учета) избирателей, участников референдума и составления списков указанных лиц (с. 103), следовало бы довести предлагаемые преобразования до логического завершения, предусмотрев и модификацию порядка предоставления сведений для формирования списков избирателей, участников референдума. Иначе без внесения изменений в опосредующие составление списков избирателей, участников референдума положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иных федеральных законов, регулирующих проведение выборов и референдумов, предложенные диссертантом изменения повлекут возникновение правовой коллизии: регистрацию (учет) избирателей, участников референдума будут в соответствующей части осуществлять территориальные избирательные комиссии, а сведения об избирателях, участниках референдума, необходимые для формирования соответствующих списков, по-прежнему должны будут представлять главы местных администраций (см., например, ч. 2 ст. 15 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

2. Анализируя отдельные аспекты организации деятельности по осуществлению учета и регистрации избирателей, участников референдума в зарубежных странах, вопросы взаимодействия органов и структур, обеспечивающих регистрацию избирателей, диссертант главным образом сосредотачивает внимание на положительном опыте подготовки и проведения регистрационных кампаний. При этом упоминания о проблемах, возникающих в практике ряда государств в связи с проведением регистрации избирателей, ограничением прав отдельных категорий граждан в рамках указанных процедур, в основном носят фрагментарный, отсылочный характер (с. 80, 94—95).

Представляется, что обращение диссертанта к характеристике проблемных аспектов зарубежного опыта в рассматриваемой сфере обеспечило бы несколько большую полноту проведенного исследования и уравновесило бы содержание главы 1 и главы 2, изобилующей негативными примерами из отечественной практики.

3. Представляя положения, выносимые на защиту (с. 12), и в тексте диссертационного исследования (с. 107—109) автор стремится обосновать наличие у понятий «учет» и «регистрация» по отношению к избирателям, участникам референдума собственного правового содержания, учитывающего своеобразие соответствующих процессов. При этом последовательное упоминание терминов «учет» и «регистрация» в тексте нормативных правовых актов, опосредующих функционирование Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума, видится ему неоправданным и характеризуется как проявление несовершенства законодательной техники (с. 12, 123).

Вместе с тем на с. 109 диссертант отмечает,

что последовательное упоминание учета и регистрации применительно к избирателям, участникам референдума отдает дань сложившейся в федеральном законодательстве терминологии, а словосочетание «регистрация (учет) избирателей, участников референдума» обозначает особую группу общественных отношений, опосредующих сбор, систематизацию и использование сведений об избирателях, участниках референдума.

С учетом изложенного, а также в свете того, что, по мнению автора, совместное упоминание терминов «учет» и «регистрация» порождает представление об их идентичности (с. 38), не вполне ясной остается позиция исследователя по вопросу необходимости внесения в действующее законодательство изменений, уточняющих используемую терминологию, нормативно разграничивающих учет и регистрацию избирателей, участников референдумов в текстах федеральных законов, регулирующих проведение выборов и референдумов.

4. Диссертант обосновывает заслуживающий внимания вывод о несовершенстве законодательного регулирования регистрации отдельных категорий избирателей, участников референдума, подробно характеризуя наличествующие в законодательстве пробелы и возможные пути их восполнения — отказ от выделения регистрации избирателей, участников референдума в качестве самостоятельного элемента рассматриваемого правового режима или обеспечение надлежащей правовой регламентации процедуры регистрации применительно к каждой категории избирателей, участников референдума (с. 13, 149—154). При этом, старательно анализируя преимущества и недостатки каждого из предложенных подходов, автор воздерживается от высказывания собственных однозначных предпочтений в пользу того или иного подхода.

5. Как представляется, в рамках предпринятого исследования диссертанту необходимо было бы обратиться к анализу судебной практики судов общей юрисдикции по вопросам регистрации (учета) избирателей и участников референдума. Соответствующая судебная практика является источником ценной информации о современном уровне качественного состояния правового регулирования регистрации (учета) избирателей и участников референдума.

Высказанные замечания не влияют на общую высокую положительную оценку диссертационного исследования Е.А. Ефименко.

Диссертация Ефименко Екатерины Александровны на тему «Правовой режим регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» представляет собой завершенное научное исследование, полностью соответствующее требованиям Положения о порядке присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий.

Автореферат диссертации отражает содержание представленной к защите работы. Основные ее положения опубликованы в научных трудах соискателя. Автор диссертации — Ефименко Екатерина Александровна — заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук (специальность: 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право).

В.В. Игнатенко,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

КОМПЛЕКСНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ

(Отзыв об автореферате диссертации М.В. Тесленко, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук)

Отмеченное в прошлом году 15-летие Конституции Российской Федерации дало российской юридической общественности возможность не только еще раз оценить накопленный опыт ее действия и применения, но и задуматься над дальнейшими перспективами российского конституционализма. Проблематика правовой охраны Основного закона государства, которую раскрывает и исследует М.В. Тесленко*, отнюдь не является для нашей страны новой — как не является новой в силу своего возраста и сама Конституция Российской Федерации. Однако даже поверхностное рассмотрение современной российской правотворческой и правоприменительной практики

* *Тесленко М.В.* Правовая охрана Конституции Украины : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 50 с.

свидетельствует о том, что эту проблематику нельзя считать исчерпанной даже в нынешних условиях относительной политической стабильности. Соответственно, актуальность научных исследований, посвященных правовой охране конституции, не только сохраняется,но и в известной мере возрастает, поскольку среди таких исследований все еще очень мало комплексных, всеобъемлющих работ теоретического плана. Что касается работы М.В. Тесленко, то она представляет интерес не только в сравнительно-правовом плане, но и потому, что практика конституционного строительства на Украине дает множество ярких примеров того, к чему может привести крайняя «рыхлость» конституционной материи. Следует согласиться с автором в том, что несовпадение юридической конституции с фактической превращает конституционные нормы «в простой лист бумаги», что создает прямую и явную угрозу безопасности конституции (а также может — в конечном итоге — положить конец украинской государственности в ее нынешнем виде).

Как указано в автореферате диссертации М.В. Тесленко, основная цель ее диссертационного исследования состоит в разработке целостной концепции правовой охраны конституции как сложного государственно-правового явления, которое обладает целым рядом аспектов — социальным, политическим, юридическим, а также собственно конституционно-правовым. Анализ структуры и содержания работы М.В. Тесленко, как они представлены в автореферате, позволяет констатировать, что эта цель автором в основном достигнута. От исследования методологических и теоретических основ правовой охраны конституции автор последовательно переходит к рассмотрению роли государства, общества и личности в системе правовой охраны конституции, изучению конституционно-правового механизма охраны и постановке проблемы ее эффективности.

Ряд положений диссертационного исследования М.В. Тесленко вызывает повышенный интерес в силу сочетания теоретической значимости затронутых в них проблем с их малоизученностью. В этом плане хотелось бы, в частности, обратить внимание на тезис о том, что в системе правовой охраны конституции личность, общество и государство имеют двуединую природу, в силу которой они одновременно выступают в качестве субъектов и объектов правовой охраны конституции (пункт 4 положений, выносимых на защиту, с. 23—33). Весьма перспективной для дальнейших научных исследований является тема эффективности правовой охраны конституции, которая разрабатывается автором в качестве неотъемлемого элемента общей концепции правовой охраны конституции (пункты 7—9 положений, выносимых на защиту; с. 43 — 47).

Вместе с тем изучение автореферата показало наличие в нем некоторых спорных положений, уточнение (или, по крайней мере, прояснение) которых могло бы положительно сказаться на результатах защиты.

1. Основное понятие — «правовая охрана конституции» — определяется автором в положении 2, выносимом на защиту, как «совокупность конституционно-правовых средств, включающих в себя собственно охранительную функцию (самоохрана конституции), которая сводится главным образом к обеспечению предусмотренных конституцией условий, порядка и процедуры внесения в нее изменений и дополнений, а также конституционную ответственность и правовую защиту конституции, механизм которой вводится в действие в случаях нарушения норм конституции». При этом далее (положение 9, с. 46—47) автор перечисляет гарантии правовой охраны конституции и относит к ним «особый порядок внесения изменений и дополнений в конституцию; надзорно-контрольные меры со стороны государственных органов, обладающих правом проверки содержания нормативно-правовых актов и действий адресатов права на предмет их соответствия основному закону; меры правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающие правовую защиту конституции; конституционную ответственность, укрепляющую конституционный правопорядок; правотворческую деятельность, включающую в себя разработку и совершенствование всех норм права».

Сопоставление приведенных положений свидетельствует о том, что содержание понятия «правовая охрана конституции» в интерпретации М.В. Тесленко сводится к системе гарантий правовой охраны конституции. Это прямо противоречит другим положениям рассматриваемого автореферата, в силу которых правовая охрана конституции включает в себя многие другие элементы (включая государство, общество и личность, являющиеся — с точки зрения автора — субъектами и объектами правовой охраны конституции).

2. В автореферате неоднократно указывается на то, что одним из элементов системы правовой охраны конституции выступает конституционная ответственность. В частности, определяя научную новизну диссертационного исследования, М.В. Тесленко указывает, что конституционно-правовой аспект правовой охраны Конституции Украины включает в себя, среди прочего, конституционную ответственность (с. 7). В положении 5, выносимом на защиту,

отмечено, что реализация такой ответственности в специализированной форме конституционного правосудия позволяет Конституционному Суду выступать посредником между личностью, государством и обществом. Согласно положению 9 конституционную ответственность предлагается рассматривать в качестве одной из гарантий правовой охраны конституции. Конституционный Суд упомянут в работе в качестве субъекта «применения конституционной ответственности» (с. 43).

Такой взгляд на конституционную ответственность вызывает возражения по двум основаниям. Во-первых, заостряя внимание на конституционной ответственности, автор необоснованно упускает из виду наличие иных видов конституционного принуждения (таких как конституционное предупреждение, конституционное пресечение, конституционное восстановление). Во-вторых, представляется сомнительным утверждение о том, что Конституционный Суд применяет конституционную ответственность — если имеется в виду признание правовых актов либо их отдельных положений не соответствующими конституции, то оно представляет собой меру восстановительного характера, а не меру ответственности.

3. В положении 6, выносимом на защиту, а также на с. 42 М.В. Тесленко утверждает, что «современное понимание концепции правовой охраны конституции требует отказа от юридического позитивизма и обновления правопонимания, при котором должны учитываться либеральные, так называемые общие принципы права». Этот тезис представляется излишне категоричным (хотя бы потому, что многие — если не все — выделяемые автором элементы системы правовой охраны конституции не могут существовать вне строгой и конкретной нормативной регламентации). Кроме того, в нем прослеживается искусственное и неоправданное противопоставление позитивных начал права, с одной стороны, и общих принципов права — с другой.

4. На с. 44 указано, что цели правовой охраны конституции «сопряжены» (фактически — отождествлены) с целями самой конституции, при том что цели правовой охраны конституции выступают одним из главных критериев социальной эффективности правовой охраны конституции. Такое смешение понятий позволяет делать предположение о недостаточной теоретической проработанности данной части работы М.В. Тесленко. В частности, вряд ли можно согласиться с тем, что цели правовой охраны конституции являются критериями эффективности такой охраны (более правильным было бы говорить о том, что критерии эффективности правовой охраны конституции зависят от выбора ее целей).

Кроме того, по мнению автора (положение 7, выносимое на защиту; с. 45), одним из критериев эффективности правовой охраны конституции является «соответствие требований правовой охраны конституции уровню правосознания». Представляется, что нормальной является обратная зависимость, при которой уровень правосознания должен в своем развитии ориентироваться на декларируемые требования правовой охраны Основного закона; в утверждении же М.В. Тесленко заметна горькая ирония — каков уровень правосознания у руководства Украины, такова и правовая охрана украинской Конституции.

Несмотря на отмеченные спорные положения, анализ данного автореферата позволяет констатировать, что диссертационное исследование М.В. Тесленко представляет собой целостный, комплексный научный труд, имеющий не только отраслевую, но и существенную теоретическую ценность. Данная работа соответствует требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук.

А.А. Петров,
кандидат юридических наук

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Гаврилова Лариса Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Давыдова Мария Александровна — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Губернатора Иркутской области — полномочный представитель Губернатора в Законодательном Собрании Иркутской области.

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, и. о. директора Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Тирских Максим Геннадьевич — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Хвалёв Сергей Анатольевич — ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Черняк Любовь Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Шишпарёнок Ольга Николаевна — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО»

В научной статье, представляемой для публикации в «Вестнике Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперансткого», должны быть указаны следующие данные об авторе:

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы с указанием адреса организации и телефона;

— должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;

— контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата А 4;

— поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм.;

— шрифт — Times New Roman, размер 14;

— интервал — полуторный.

В конце статьи помещаются библиографические ссылки, оформленные в соответствии с ГОСТ 7.0.5 — 2008. Ссылки в тексте оформляются в квадратные скобки.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Институт законодательства и правовой информации, а также по электронной почте (электронный адрес редакции: izpi@mail.ru).

Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или соответственно кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционный совет, который отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Опубликование статей осуществляется на безвозмездной основе. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, а также на ее распространение в иных формах.